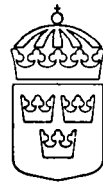


# Regeringens skrivelse

1988/89:82

om flyktingpolitiken



Skr.  
1988/89:82

---

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 30 mars 1989.

På regeringens vägnar

*Ingvar Carlsson*

*Laila Freivalds*

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska invandrings- och flyktingpolitiken och dess tillämpning, invandringen till Sverige av flyktingar och asylsökande samt det kommunala flyktingmottagandet med tonvikt på år 1988. Vidare redovisas flyktingsituationen i världen, det internationella flyktingarbetet och Sveriges roll i detta.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 mars 1989

Närvarande: Statsministern Carlsson, statsråden Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, Lönnqvist, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström

Föredragande: statsrådet Laila Freivalds

## 1 Inledning

Regeringen lämnar, sedan år 1985, årligen en skrivelse till riksdagen med redovisning av Sveriges flyktingpolitik. Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet och statsrådet Hjelm-Wallén anhåller jag att få lämna följande redovisning för år 1988, avsedd att föreläggas riksdagen.

Mottagandet i Sverige av flyktingar är endast ett av flera element i den svenska flyktingpolitiken. I denna skrivelse redovisas alla de åtgärder som Sverige vidtar och stödjer i syfte att bistå de människor, som tvingas att fly, och för att bidra till att flyktingproblemen i världen minskas.

Den svenska flyktingpolitiken innehåller följande huvudelement:

- agerande i FN och andra internationella fora för att bidra till att internationella konflikter motverkas respektive löses och för att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålles,
- ekonomiskt stöd till UNHCR, UNRWA och andra organisationer som bedriver flyktingarbete utanför Sverige,
- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning och för att stärka flyktingarnas rättsliga skydd,
- överföring till Sverige, ofta i samarbete med UNHCR, av särskilt utsatta personer som behöver en säker fristad undan förföljelse,
- mottagande av flyktingar i Sverige, i enlighet med en asylstiftning som i vissa avseenden ger med flyktingar jämförbara grupper ett starkare skydd än vad 1951 års flyktingkonvention stadgar,
- ett av staten finansierat kommunalt mottagande för flyktingar och därmed jämställda personer, vilket syftar till att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta i det svenska samhället,
- olika särskilda insatser, bland annat opinionsbildande verksamhet, för att förbättra flyktingars och jämförbara gruppers situation och möjligheter till integration i Sverige,
- stöd till flyktingar som frivilligt vill lämna Sverige för att bosätta sig i hemlandet eller annat land.

I det följande redovisas huvuddragen i tillämpningen av denna politik.

Skälen till att människor flyr från sina hemländer varierar. Ett av de vanligaste är givetvis kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Sådana övergrepp förekommer i ett stort antal länder trots FN:s allmänna förkla-

ring om de mänskliga rättigheterna, och trots att en majoritet av FN:s medlemsländer anslutit sig till de två FN-konventionerna om medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Genom bland annat våra utlandsmyndigheter, FN och rapporter i svensk och utländsk press, samt från oberoende organisationer och institut, följer regeringen noga utvecklingen i världen i fråga om övergrepp mot de mänskliga rättigheterna. Kränkningarna av grundläggande mänskliga rättigheter påtalas från svensk sida som brott mot internationellt vedertagna principer. Sedan år 1989 är Sverige medlem i FN:s kommission för mänskliga rättigheter. Demokratiskt inflytande och krav på respekt för de mänskliga rättigheterna är dessutom ett av målen för det svenska utvecklingsbiståndet.

Det är nödvändigt att understryka att begreppet "flykting" är allt annat än entydigt och ofta används i mycket skiftande betydelser. För det första är det vanligt förekommande i den allmänna debatten att asylsökande, dvs. personer som ansökt om asyl men vilkas ansökan ännu varken beviljats eller avslagits, benämns flyktingar. För det andra bör det påpekas att, enligt svensk lagstiftning, endast den person som uppfyller villkoren i 3§ i utlänningslagen (UtIL, 1980:376) är flykting. Personer som fått stanna enligt 5 eller 6 §§ UtIL eller av humanitära skäl behandlas inom ramen för det svenska flyktingmottagandet som *jämställda* med flyktingar. I denna skrivelse används dock för enkelhetens skull begreppet *flyktingar* för samtliga de personer, som fått uppehållstillstånd enligt någon av de nämnda paragraferna eller av humanitära skäl.

Som ett led i strävandena att skapa en nationell uppslutning kring den svenska flyktingpolitiken tillsatte regeringen år 1984 en flyktingpolitisk beredning med invandrarministern som ordförande. Under det gångna året har beredningen, efter en översyn av verksamheten, omorganiserats till ett *flyktingpolitiskt råd*. Bland annat har medlemskapet breddats och i rådets arbete deltar nu representanter för de flesta berörda folkrörelser och intresseorganisationer, svenska myndigheter och FN:s flyktingkommissariats representant i Norden. Under år 1988 har rådet mötts tre gånger.

## 2 Den svenska invandringspolitiken

### Den utomnordiska invandringen till Sverige

Invandringen till Sverige är en del av en världsomfattande process. Vi har under åttiotalet kunnat konstatera en betydande ökning av migrationen, totalt sett, i syd-nordlig riktning. Så länge den stora klyftan mellan länderna i syd och i nord består – eller i varje fall inte väsentligt minskas – kommer denna rörelse med all sannolikhet att fortsätta. Till ökningen i omfattningen och takten av migrationen bidrar naturligtvis det faktum att vi kommunikationsmässigt befinner oss i en krympande värld. En ytterligare bidragande orsak är de många interna och mellanstatliga konflikter, naturkatastrofer m. m. som finns och äger rum, framför allt i den tredje världens fattiga länder.

Till följd av den liberalisering som nu sker i Östeuropa kan vi också

konstatera en ökning i migrationen från öst till väst. Detta har redan märkts i ett antal länder i Centraleuropa men även i viss mån i Sverige, där en fortsatt ökning är att förvänta.

För att få ett mått på migrationens totala omfattning kan nämnas att antalet i utlandet födda personer, bosatta enbart i de 21 länder i världen som har det högsta antalet utländska medborgare, uppgår till ca 60 miljoner människor.

Projektioner av befolkningsutvecklingen fram till år 2025 räknar å ena sidan med en fördubbling av befolkningen i världen, å andra sidan med en minskning av Europas andel av denna befolkning till ca en tjugondel. Oavsett faktorer som t. ex. nya flyktingsituationer kan man troligen vänta sig ett ökande migrationstryck gentemot Europa.

De huvudsakliga invandringskategorierna till Sverige är anknytnings- (anhörig) invandring och invandring av asylsökande och flyktingar, vilka utgör den största gruppen. Majoriteten av de asylsökande kommer från utom-europeiska länder och Sverige tar i dag emot det största antalet asylsökande per capita jämfört med andra länder i Europa.

Som tidigare nämnts behandlar denna skrivelse i huvudsak *flyktinginvandringen* till Sverige. Nedan ges emellertid en generell beskrivning av de regler, som gäller för den utomnordiska invandring, som sker av andra skäl än på politiska grunder, och denna invandrings sammansättning.

### Arbetskraftsinvandring

Upphålls- och arbetstillstånd av rena arbetsmarknadsskäl beviljas i princip bara om arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom Sverige. Detta kan t. ex. gälla montörer, vikarierande läkare m. fl. För nyckelfunktioner inom näringslivet och industrin samt anställningar, som är ett led i internationellt utbyte, görs undantag. Dessutom beviljas arbetstillstånd för exempelvis artister och idrottsmän. Tillstånd beviljas numera vanligen av statens invandrarverk (SIV) efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och efter hörande av arbetsmarknadens parter.

### Anhöriginvandring

Svensk praxis vad gäller invandring av anhöriga till personer bosatta här är generös i jämförelse med andra jämförbara länders. Make/maka och sammanboende, samt ogifta barn under 20 år till här bosatta personer, beviljas regelmässigt uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. En ordning med uppskjuten invandringsprövning under i princip två år tillämpas när det gäller nyligen ingångna äktenskap eller nyligen etablerade samboförhållanden. Om förhållandet upphör före tvåårsperiodens utgång tas vid bedömningen av frågan om utlänningen ändå skall få stanna här hänsyn till samtliga omständigheter i ärendet. Dessa kan exempelvis vara om utlänningen är väl etablerad i arbetslivet, om barn finns, om utlänningen riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet osv.

Homosexuella förhållanden jämställs med heterosexuella. Äktenskap

med minderåriga liksom månggifte ger i princip inte rätt till bosättning här.

Både ensamstående förälder och föräldrapar kan under vissa förutsättningar få bosätta sig hos barn som bor i Sverige. Ensamstående förälder (änka/änkling, frånskild) beviljas regelmässigt tillstånd. Även ensamstående förälder med medföljande minderårigt barn beviljas normalt tillstånd om majoriteten av de vuxna barnen bor i Sverige.

Föräldrapar med samtliga barn i Sverige beviljas tillstånd om de är i minst 60-årsåldern eller om starka humanitära skäl finns. Föräldrapar med barn både i Sverige och i annat land kan beviljas tillstånd efter en bedömning och vägning av skilda faktorer som föräldrarnas ålder, antalet vuxna barn i Sverige och i annat land, föräldrarnas hälsotillstånd och allmänna levnadssituation m. m.

Även andra anhöriga kan under vissa förutsättningar få bosätta sig här. Det kan gälla så kallad "sista länk", dvs. en person, undantagsvis flera, vars samtliga nära släktingar är bosatta i Sverige. Det kan också gälla ogifta barn över 20 år som dröjt sig kvar i hemlandet på grund av studier eller militärtjänst. Även andra släktingar, som tillhört samma familjegemenskap, kan beviljas tillstånd.

Anhöriga till politiska flyktingar bedöms något generösare och hänsyn tas i dessa fall även till den härvarande flyktingens situation.

### Övrig invandring

Den övriga invandringen består huvudsakligen av personer som tidigare varit bosatta här och som efter några år utomlands återvänder till Sverige, samt av personer som har svenskt påbrå. Vid prövning av ärenden för den som varit bosatt här tidigare tas bl. a. hänsyn till den tidigare vistelsetiden i Sverige respektive utomlands. Svenskfödda, som senare förlorat sitt svenska medborgarskap, samt deras barn beviljas regelmässigt tillstånd. Även fria yrkesutövare och egna företagare kan få bosätta sig här om de uppfyller kraven för detta.

### Viseringspraxis

Då nya riktlinjer för invandringspolitiken antogs år 1984 gjordes uttalanden bland annat för en generösare viseringspraxis, framför allt i fråga om släktbesök. När det gäller mycket nära anhöriga, och när omständigheterna är mycket ömmande, bör visering ges om det inte framstår som uppenbart att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna. I mindre behjärtansvärda fall bör regeln vara att visering beviljas om det inte framstår som sannolikt att syftet är ett annat än det uppgivna. SIV:s styrelse bör leda utvecklingen av viseringspolitiken.

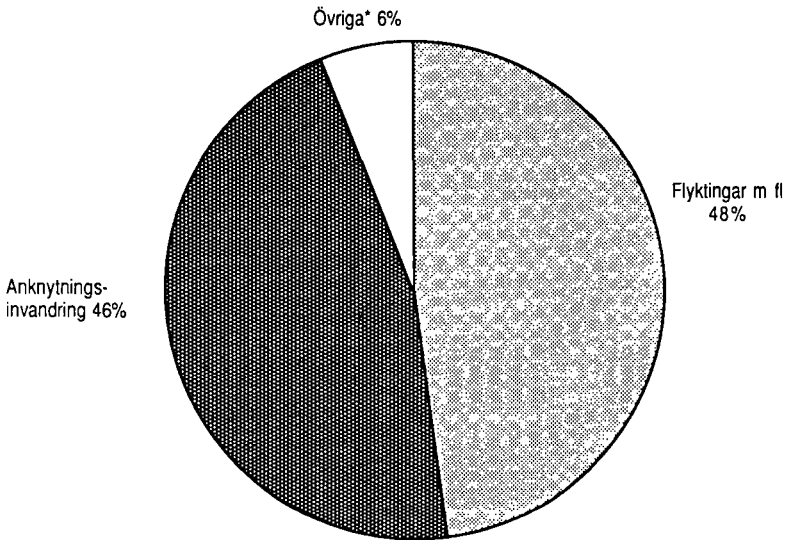
Mot bakgrund av en konstaterad "avhoppsfrekvens" på mellan 20 och 25 % av beviljade viseringar beslöt SIV:s styrelse i november 1987 om nya riktlinjer för viseringspraxis i fråga om iranska medborgare. Denna praxis ligger fast och har tillämpats under år 1988, vilket lett till att "avhoppsfrekvensen" för iranska medborgare har minskat. Innebörden är i princip att

sökanden själv får göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inget annat. I särskilt ömmande fall tillämpas dock en mer liberal praxis. Regelmässigt beviljas t.ex. visering för att närvara vid en nära anhörigs begravning eller för att besöka en nära anhörig, som är svårt sjuk. En analys av viseringspraxis beträffande andra länder, t.ex. Polen och Pakistan, har visat att visering för besök av nära släkting praktiskt taget alltid beviljats.

Skr. 1988/89:82

### Invandringen till Sverige år 1988

Den utomnordiska invandringen 1988 (inkl barn)



\*Övriga = arbetskraftsinvandring, adoptivbarn och gäststudenter

### 3 Flyktingsituationen i världen

#### Antalet flyktingar

Den överväldigande majoriteten av världens flyktingar kommer från och finns i de fattiga länderna i tredje världen. Beräkningarna av det totala antalet flyktingar i världen varierar beroende på vilken källa man använder. Siffran 15 miljoner är emellertid en vedertagen uppskattning av nuläget och används av de flesta berörda FN-organ och frivilliga organisationer.

Orsakerna till osäkerheten om antalet flyktingar och skälen till de varierande bedömningarna är flera. Den största delen av världens flyktingar finns i utvecklingsländerna i Afrika, Asien och Latinamerika. I de flesta av dessa länder är befolkningsstatistiken osäker och befolkningsräkningar sparsamt förekommande. Dessutom anländer flyktingarna vanligen i stort antal, under kort tid och under ofta kaotiska omständigheter. Dessa fakto-

rer omöjliggör exakthet i beräkningarna av antalet flyktingar. I en del fall kan man också konstatera en bristande vilja från mottagarländernas sida att få till stånd en mer precis uppskattning. Detta kan t. ex. hänga samman med en medveten vilja att av bidragsmässiga skäl överdriva antalet flyktingar.

Utöver dessa felkällor förekommer det också att mottagarländerna av politiska skäl antingen ger en för hög eller en för låg siffra på antalet flyktingar i landet. Berörda FN-organ är tvungna att i första hand förlita sig på mottagarländernas egen statistik och FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) kan dessutom inte operera i ett land utan dettas medgivande. Följden blir att om ett land t.ex. inte vill dra uppmärksamhet till ett flyktingproblem är det omöjligt för UNHCR att engagera sig i denna flyktingsituation. Detta innebär att flyktingarna i fråga inte heller tas med i FN:s statistik.

I ett stort antal länder förekommer interna flyktingar ("displaced persons"), ibland i ganska stora antal. Dessa människor är politiskt, psykologiskt, socialt och ekonomiskt lika mycket flyktingar som andra, men eftersom de inte korsat en nationell gräns omfattas de inte av UNHCR:s mandat och kommer därför inte heller med i den officiella statistiken. Det totala antalet interna flyktingar i världen uppskattas i dag till nära hälften av det totala antalet flyktingar.

Det bör också noteras att de uppgifter om antalet flyktingar, som lämnas av UNHCR, vanligen inte inbegriper de mer än två miljonerna palestinaflyktingar, eftersom dessa till den överväldigande delen inte omfattas av UNHCR:s mandat.

Variationerna i uppskattningen av antalet flyktingar beror också på skillnaderna i definitionen av vem som är flykting. Enligt FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning av år 1951, den s. k. Genèvekonventionen, definieras en flykting på följande sätt:

"... Den som (till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951 och) i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit". (Denna definition motsvarar den som återfinns i 3 § UtL).

I sammanhanget bör det uppmärksammas att själva konventionen är tidsmässigt och geografiskt begränsad till att gälla "händelser som inträffat före den 1 januari 1951" i *Europa*. Dessa bestämmelser upphävdes genom ett tilläggsprotokoll av år 1967, men alla de länder, som har ratificerat konventionen, har inte skrivit under tilläggsprotokollet. Detta gäller t.ex. Italien, där därför stora grupper av flyktingar faller utanför statistiken. Olika länder har i kraft av sin nationella lagstiftning också en möjlighet att ge någon form av uppehållstillstånd och/eller flyktingliknande status till

andra kategorier av asylsökande, vilka då inte nödvändigtvis tas med i statistiken över det totala antalet flyktingar.

De afrikanska staterna har en egen flyktingkonvention (den s. k. OAU-konventionen, antagen år 1969), vilken går betydligt längre än FN-konventionen när det gäller att definiera vem som är flykting – man accepterar t. ex. personer som har flytt till följd av extern aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelser vilka allvarligt stört den allmänna ordningen i hemlandet. OAU-konventionen är grunden för det internationella flyktingarbetet i Afrika, vilket bl. a. har till följd att fler människor erkänns som flyktingar än vad ett strikt tillämpande av Genève-konventionen skulle innebära. Slutligen bör det nämnas att medan det blivit vanligt i de flesta europeiska länder att alltmer söka begränsa tillståndsgivningen till s. k. mandatflyktingar (dvs. flyktingar enligt Genève-konventionen) har utvecklingen i andra delar av världen varit den motsatta. Detta är en utveckling som delvis inleddes med OAU-konventionens tillkomst och som representerar ett mer pragmatiskt sätt att definiera vem som är flykting – något annat skulle knappast heller vara möjligt inom ramen för det internationella biståndsarbetet till förmån för flyktingar och likställda. Detta har bland annat inneburit att UNHCR, utöver de s. k. mandatflyktingarna, också ger bistånd och skydd till personer "som angår" ("are of concern to") flyktingkommissarien. Denna term kan t. ex. avse personer som lämnar sitt land på grund av krig.

Det har med andra ord blivit vedertaget att UNHCR i sitt hjälparbete för flyktingar i tredje världen kan ha en vidare tolkning av flyktingbegreppet än vad Genève-konventionen egentligen ger utrymme för. Detta är också utgångspunkten för UNHCR:s arbete för en mer flexibel tolkning av flyktingkonventionen rent generellt.

Alla de nämnda faktorerna bidrar på olika sätt till att uppskattningarna av antalet flyktingar varierar beroende på uppgiftslämnare. De innebär också att statistiska jämförelser ofta blir vanskliga att göra.

### **Flyktingsituationen i tredje världen**

I det följande lämnas en kortfattad översikt av flyktingsituationen i världen och dess utveckling. Någon detaljerad redovisning av situationen avseende respekten för de mänskliga rättigheterna har inte gjorts eftersom detta görs i annan ordning av utrikesdepartementet.

Av naturliga skäl är det av särskilt intresse för Sverige att ha en bild av utvecklingen i de europeiska och övriga industrialiserade länder, med vilka vi samarbetar i dessa frågor. Ett proportionellt något större utrymme lämnas därför åt beskrivningen av situationen i dessa länder.

#### *Asien (inklusive Mellersta Östern)*

De afghanska flyktingarna utgör fortfarande den största enskilda flyktinggruppen i världen i dag, med mer än fem miljoner människor i exil. Majoriteten av dessa flyktingar, ca tre miljoner, finns i Pakistan medan Iran har tagit emot drygt två miljoner. Majoriteten av flyktingarna har levt



i exil i mer än åtta år, några t. o. m. längre. En viss återvandring har redan ägt rum. Den sovjetiska truppåterdragningen är nu helt avslutad men hur snabbt och i vilken omfattning återvandringen kommer att ske beror givetvis på den militära och politiska utvecklingen i Afghanistan.

Fortfarande anländer flyktingar från Indokina, och framför allt då s. k. båtflyktingar från Vietnam, till olika länder i Sydostasien.

Uppskattningsvis finns det i dag ca 160 000 flyktingar från Vietnam, Laos och Kampuchea i olika länder i Sydostasien under UNHCR:s mandat. Majoriteten av flyktingarna är i läger i Thailand, medan de övriga återfinns i Filippinerna, Hongkong, Indonesien, Malaysia och Singapore. Många har vistats i läger under flera år, har små utsikter att bli mottagna i tredje land och lever under svåra förhållanden.

Utresetakten under det s. k. ODP-programmet ("Orderly Departure Programme"), inom vilket vietnameser kan ansöka om utresetillstånd, har ökat under år 1988 och 415 personer lämnade under året landet för Sverige under detta program. Samtidigt har man också noterat en ökning av antalet personer som lämnat Vietnam på egen hand, framför allt till Hongkong. Ökningen av antalet asylsökande båtflyktingar i Hongkong har bland annat lett till att en överenskommelse träffats mellan UNHCR, Hongkongs regering och Vietnam varunder personer, som inte bedöms vara flyktingar, erbjuds repatriering till Vietnam.

Den minskade uttagningen från flyktinglägren i Sydostasien tillsammans med den fortsatta utströmningen har lett till att initiativ nu tagits till en internationell konferens om de indokinesiska flyktingproblemen i Sydostasien. Konferensen avses hållas i Genève i juni 1989 och förväntas diskutera ett åtgärdsprogram som bland annat inbegriper repatriering och därmed förknippat bistånd till Vietnam samt omplacering till andra länder.

Utöver flyktingarna under UNHCR:s mandat finns mer än 300 000 kampuchianska flyktingar i gränsområdet mellan Kampuchea och Thailand, där UNHCR inte kan operera eftersom Thailand inte erkänner dessa personer som flyktingar. Flyktingarna, vilka befinner sig mitt i ett militärt konfliktområde, får sin försörjning tillgodosedd av ett särskilt FN-organ, United Nations Border Relief Operation (UNBRO).

I Sydostasien finns även ett antal mindre flyktinggrupper från Burma, Filippinerna, olika delar av Indonesien, Thailand med flera länder. En del av dessa flyktingar anses falla under UNHCR:s mandat, andra inte.

En stor flyktinggrupp utgör de omkring 200 000 tamiler, vilka lämnat Sri Lanka till följd av de svåra väpnade oroligheterna där. Majoriteten av dessa, ca 140 000, tog sin tillflykt till Indien, medan andra sökte skydd i andra delar av Asien. En del kom också till Nordamerika och Europa. Av tamilerna i Indien har närmare 40 000 personer återvänt till Sri Lanka. Förhoppningen är att valen i Sri Lanka skall följas av en politisk utveckling som kommer att göra det möjligt för tamilerna att återvända.

Det palestinska flyktingproblemet, som uppstod redan år 1948, är det äldsta fortfarande olösta och aktiva flyktingproblemet i världen. Nya palestinier flyr eller förvisas från de av Israel ockuperade territorierna

medan andra föds i lägren till ett liv i exil. I lägren växer i dag en fjärde generation flyktingar upp.

Palestinierna utgör också den största enskilda flyktinggruppen i Mellerta Östern med mer än två miljoner människor registrerade som hjälpbehövande flyktingar hos UNRWA. Det totala antalet palestinska flyktingar är dock större än det antal som registrerats hos UNRWA.

Sönderfallet av den libanesiska staten har medfört att många människor flytt landet — en del är libaneser medan andra är palestinier eller tillhör andra befolkningsminoriteter, vilka tidigare sökt och fått skydd i Libanon.

Antalet flyktingar från Iran och Irak har inte kunnat beräknas exakt men det torde röra sig om några hundratusentals personer. Den största delen är unga män, som flytt undan kriget, men människor flyr också till följd av politisk och — när det gäller Iran — religiös förföljelse. Därutöver har ett stort antal kurder i båda länderna tvingats fly till följd av de krig som pågår mellan de respektive centralregeringarna och kurdisk gerilla. I synnerhet har den irakiska militärens uppmärksammade attacker, bland annat med gasbombning, mot kurdiska byar lett till stora flyktingrörelser. Mer än 100 000 irakiska kurder, därav många kvinnor och barn, har tvingats på flykt. Ca 40 000 finns i temporära läger i Turkiet medan drygt 70 000 finns i Iran.

### *Afrika*

Ett betydande antal av de afrikanska flyktingarna finns i några av världens absolut fattigaste länder. Samtidigt har de afrikanska länderna vinnlagt sig om att föra en uttalat generös flyktingpolitik, vilket bl. a. tagit sig uttryck i den tidigare nämnda OAU-konventionen, med ett annat flyktingbegrepp än Genève-konventionens. Det är också på den afrikanska kontinenten, där flyktingar i Genève-konventionens bemärkelse ofta blandats med människor som flytt från torka, svält, väpnade konflikter m.m., som flyktingkommissariens begrepp "of concern to" fått sin mest utbredda tillämpning.

För närvarande uppskattas antalet flyktingar på den afrikanska kontinenten till omkring fem miljoner. Under det gångna året tvingades mer än 800 000 människor att lämna sina hemländer. Till dessa kommer de ca 5 miljoner angoleser och mocambiqaner som tvingats bli flyktingar i sina egna länder till följd av Sydafrika-understödda inbördeskrig.

I södra Afrika finns flyktingar dels till följd av Sydafrikas direkta politik i Sydafrika och Namibia, dels till följd av den indirekta politiken genom stödet till mot regeringarna fientliga väpnade grupper i Angola och Mocambique. Man räknar i dag med väl över en miljon flyktingar från Mocambique i de kringliggande länderna, framför allt i Malawi och Zimbabwe. Till detta kommer bortemot 200 000 flyktingar från Namibia i grannländerna, i synnerhet Angola, och flera tiotusentals flyktingar från Sydafrika. Till följd av Sydafrikas fortsatta politik, med militära raiders mot flyktingläger och bosättningsområden i grannstaterna, lever dessa flyktingar i en mycket osäker situation. Människor har också tvingats fly kriget i södra Angola, till bl. a. annat Zaire.

De största enskilda flyktinggrupperna i Afrika finns fortfarande i Etiopien, Sudan och Somalia.

Från Sudan har flyktingar återvandrat till Etiopien, Tchad och Uganda men människor har också flytt Sudan, bland annat från inbördeskriget i södra Sudan till Etiopien. Detta krig har förmodligen också påskyndat Uganda-flyktingarnas återvandring, så att nu endast ett fåtal av dessa finns kvar som flyktingar i Sudan.

Stora flyktinggrupper under året är också de 300 000 somalierna som sökt sig till Etiopien samt de ca 60 000 burundier som flydde undan massakrer till Rwanda. I det senare fallet har nu majoriteten återvandrat.

En annan stor grupp flyktingar är de människor som flytt från kriget mellan Polisario (den av OAU erkända befrielse rörelsen i Västra Sahara) och Marocko i Västra Sahara och sökt skydd i Algeriet. Fredssamtal har dock påbörjats mellan Polisario och Marocko och kan möjligen komma att leda till en förändring av situationen.

Många gamla flyktingproblem förblir också olösta – eller har bara delvis lösts – och stora flyktinggrupper från olika länder återfinns därför i bl. a. Burundi, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zaire, Zambia och Zimbabwe, för att nämna några länder. Man uppskattar att mer än hälften av den afrikanska kontinentens stater är mottagare av flyktingar i någon omfattning.

### *Latinamerika*

Situationen i Sydamerika har fortsatt att inge hopp när det gäller bevarandet och utvecklandet av demokratin i ett antal länder, och flyktingar har fortsatt att återvända till bl. a. Argentina och Uruguay. Flyktingar återvandrar också i viss mån till Chile men den fortsatta repressionen under den chilenska militärdiktaturen gör att människor fortfarande flyr från Chile. Nej-sidans seger i folkomröstningen hösten 1988 upplevs av många som en början på den process, som kommer att leda till demokratis återinförande och en härmed förknippad återvandring av många flyktingar. Från Chile förekommer också en i första hand socialt och ekonomiskt betingad utvandring.

De stora koncentrationerna av flyktingar återfinns fortfarande i Centralamerika till följd av de väpnade konflikterna i framför allt Guatemala och El Salvador, samt i viss mån konflikten mellan den kontrarevolutionära rörelsen Contras, och regeringen i Nicaragua. I både El Salvador och Guatemala finns också betydande grupper av internt hemlösa människor.

Av de totalt mer än två miljonerna flyktingar och hemlösa i olika länder i Centralamerika – Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexiko och Nicaragua – betraktas bort emot 500 000 som flyktingar i formell bemärkelse. Ett par hundra tusen av dessa får bistånd från UNHCR.

Under år 1988 har ett något ökande antal flyktingar också återvänt, bl. a. till El Salvador och Haiti, Guatemala och Nicaragua. Även säkerhetssituationen har i någon mån förbättrats för flyktingarna i området. En centralamerikansk konferens för att behandla de internt hemlösa och flyktingarnas problem kommer att hållas i maj 1989 av UNHCR i samarbete med de

centralamerikanska regeringarna. Den kan anses vara en del av de pågående centralamerikanska fredssträvandena.

Skr. 1988/89: 82

### Flyktingar och asylsökande i Europa, Nordamerika och Oceanien

Under senare delen av åttiotalet har antalet asylsökande, särskilt från utomeuropeiska länder, i Europa ökat. År 1985 uppskattades antalet asylsökande i Europa till 165 000 för att år 1986 ha växt till ca 204 000 personer. För år 1987 uppskattades det totala antalet asylsökande till ca 188 000. En ökning till 237 000 beräknas ha varit utfallet för år 1988. Det bör uppmärksammas att dessa siffror, liksom all annan flyktingstatistik, måste tas med vissa reservationer. Till felkällorna hör t. ex. att hänsyn inte tas till huruvida en person tidigare sökt asyl eller fått tillstånd i ett annat land.

En stor andel asylsökande har fortsättningsvis anlänt utan dokument eller med falska sådana. Dessa förhållanden har föranlett ett stort antal länder att bibehålla en skärpt tillämpning av gällande utlänningslagstiftning, liksom att företa ytterligare förändringar i restriktiv riktning av lagstiftningen och vidta olika andra begränsande åtgärder. Det kan konstateras att i genomsnitt mindre än 20% av de asylsökande i Europa får uppehållstillstånd. I Sverige är motsvarande siffra 80%.

Det kan också konstateras att ökningen i Europa av antalet asylsökande under år 1988 till stor del gäller tre grupper: jugoslaver, polacker och turkar. Mycket få av dessa asylsökande uppfyller Genève-konventionens krav.

I det följande ges tillgänglig information avseende tillströmningen av asylsökande och flyktingar liksom lagstiftnings- och andra frågor, som rör flyktingpolitik, i de nordiska samt i ett antal andra industrialiserade länder.

Det måste understrykas att de statistiska uppgifterna, med undantag för antalet asylsökande, inte nödvändigtvis är jämförbara. Dels skiljer sig lagstiftningen mellan länderna, dels presenteras inte beslutsstatistiken med klart angivande av vilka tillståndskategorier (jfr. Sveriges 3, 5, 6 §§ och humanitära skäl) som avses.

Den följande tabellen ger en samlad bild av utvecklingen av antalet asylsökande i Europa och Nordamerika.

Asylsökande i Europa och Nordamerika under de tre senaste åren

Kontinent	1986	1987	1988
EUROPA	204 000	188 000	237 000
<i>Av vilka</i>			
Södra Europa	20 000	31 000	25 000
NORDAMERIKA	37 000	52 000	88 000
<i>Av vilka Kanada</i>	18 000	26 000	31 000
<i>Av vilka USA</i>	19 000	26 000	57 000
<b>Total</b>	<b>241 000</b>	<b>240 000</b>	<b>325 000</b>

Under år 1988 ankom 4 668 asylsökande jämfört med 2 100 år 1987. Det uppskattas att ca 80 % av dem som söker asyl i Danmark får stanna efter beslut i första instans.

Vidare sökte 6 641 personer asyl vid danska ambassader. Man uppskattar att ca 3–4 % i denna kategori får positiva beslut. Den största enskilda gruppen asylsökande var statslösa palestinier. Härfter kom, i storleksordning, iranier, tamiler och polacker.

Den danska flyktingkvoten har under år 1988 höjts till 1 750 personer. Från denna kvot avräknas emellertid alla personer som får tillstånd av anknytnings-skäl. Kvotens balans används därefter för uttagning av flyktingar i samarbete med UNHCR, dock är UNHCR sedan år 1988 garanterade minst 500 platser (jämfört med 250 under år 1987).

Den redan beslutade regeln om böter för flygbolag, som transporterar personer utan giltiga passhandlingar eller viseringar, har satts i kraft fr. o. m. den 1 januari 1989. Rättsliga åtgärder mot ett antal flygbolag förbereds för närvarande.

Danmark överväger nu inrättandet av en särskild institution för förvarstagande av asylsökande utan identitetshandlingar och för sådana som befaras planera att gå under jorden. Vidare kan nämnas att danska Röda Korset nu medverkar vid mottagandet av asylsökande på Kastrup.

Utslag av främlingsfientlighet förekommer sporadiskt på många platser, särskilt i kommuner med stor invandratäthet. I massmedia har debatten varit livlig och spännt över ett brett fält. I många stycken har den påmint om Sjöbo-debatten i Sverige, av vilken den delvis inspirerats. Men de främlingsfientliga ståndpunkterna synes ha fått större utrymme i Danmark, i synnerhet i den konservativa delen av pressen. Från flyktingorganisationerna och deras sympatisörer har de stramare asylregler, som infördes år 1986, liksom reglernas praktiska tillämpning, utsatts för stark kritik.

### *Finland*

Under år 1988 har en kommitté sett över utlänningslagen och den presenterade sina förslag i början av februari 1989. Bland annat föreslår gruppen att asylsökande skall få rätt att överklaga negativa beslut.

En annan kommitté har presenterat ett invandrapolitiskt förslag om utlänningsrättsliga ställning m. m.

Under året höjdes flyktingkvoten till 300 personer och kvoten förväntas ånyo höjas under år 1989.

Finland har också utvecklat ett system för kommunalt mottagande, vilket i flera avseenden liknar det svenska.

Omfattande opinionsundersökningar har också kunnat konstatera att den allmänna opinionen är betydligt mer positiv gentemot flyktingar och invandrare än vad man tidigare förmodat.

Under år 1988 kom 64 asylsökande, varav 4 gavs asyl enligt Genèvekonventionen. 14 fick uppehållstillstånd utan asyl, 11 återkallade sina ansökningar, 21 fick avslag och 14 fall är ännu inte avgjorda.

Totalt kom 6 602 asylsökande till Norge under år 1988, en minskning med 2 200 jämfört med år 1987 (8 613). De största grupperna kom från Chile (1 940), Iran (985), Somalia (548), Jugoslavien (455) och Turkiet (438).

Strömmen av asylsökande från Chile har i stort sett upphört sedan Norge införde viseringsplikt i juni 1988. Antalet asylsökande från Iran har också minskat väsentligt sedan kriget mellan Iran och Irak har upphört.

Utländingsdirektoratet (UDI) uppger att 5 270 ärenden, som berörde 6 378 personer, behandlades under år 1988.

2,3% = 147 personer	erhöll flyktingstatus enligt 1951 års flyktingkonvention
64,5% = 4 110 personer	fick uppehållstillstånd av andra skäl än enligt 1951 års konvention
33,2% = 2 115 personer	fick avslag på sin ansökan

Vid årets slut fanns 1 275 obehandlade asylärenden.

Det är en anmärkningsvärt låg andel som får asyl i enlighet med Genèvekonventionen.

Den norska flyktingkvoten ligger fortfarande på 1 000 personer per år. Under år 1988 beviljades 1001 personer inresetillstånd.

Under år 1988 har Norge antagit en ny utlänningslag som ger utrymme för strängare kontrollåtgärder men även ökad rättssäkerhet för utlänningar i Norge. För närvarande pågår arbetet med att utforma föreskrifterna. Lagen beräknas träda i kraft under år 1990.

Nyligen har justitieministern meddelat i Stortinget att de asylsökande, som varit i landet i mer än 15 månader och inte fått sina ärenden avgjorda, kan räkna med att få stanna i landet. Detta om de inte är kriminella, säkerhetsrisker eller uppehåller sig i landet olagligt.

Regeringen har även lagt fram en stortingsmelding om invandringspolitik.

Hela utlänningssektorn har undergått genomgripande förändringar under året. Organisatoriskt har frågorna samlats under ett tak, UDI, som inledde sin verksamhet den 1 januari 1988. Asylärendena överfördes till UDI från justitiedepartementet den 1 oktober 1988. Liksom i Sverige har man valt att regionalisera och UDI har för närvarande 6 regionkontor.

UDI har under året tillförts 100 nya tjänster. Vid kommunal- och arbetsdepartementet, varunder UDI lyder, inrättades en särskild avdelning för invandrapolitiska frågor och i justisdepartementet, som är klagoinstans i invandrar- och asylärenden, inrättades en speciell utlänningsavdelning.

Behandlingstiden för ett asylärende uppges för närvarande vara nere i 6–9 månader efter att i genomsnitt ha legat på 12 månader. Ambitionen är emellertid att komma ned i en behandlingstid på 3–4 månader.

Främlingsfientligheten har blivit alltmer märkbar under det gångna året och tagit sig en del skrämmande uttryck. Det är Folkebevegelsen mot invandring som står bakom de mest extrema yttringarna av främlingsfientlighet. Rörelsens ledare Arne Myrdal arresterades i början av januari, misstänkt för att planera att spränga en asylförläggning i sin hembygd Arendal.

Australien har inte vidtagit några förändringar i sin utlänningslagstiftning eller flyktingpolitik. De förslag i den riktningen, som presenterades av en år 1987 tillsatt kommitté, har i allt väsentligt lämnats utan avseende.

Under år 1988 mottogs 521 asylsökande och 66 personer (15 %) gavs flyktingstatus enligt Genèvekonventionen. Därutöver har 208 personer fått tillstånd att stanna av humanitära skäl.

Under Australiens mottagningsprogram för flyktingar och särskilda humanitära fall mottogs 11 400 personer under budgetåret (1/7–30/6) 1987/88. Planeringstalet för budgetåret 1988/89 är 12 000.

Australien har ett väl utvecklat regeringsstött program för flyktingmottagande, the Community Refugee Settlement Scheme (CRSS), varigenom frivilliga grupper och organisationer direkt deltar i mottagandet och integrationen av flyktingar. Från slutet av år 1979 till den 30 juni 1988 har nära 20 000 personer tagits emot inom ramen för detta program.

### *Belgien*

Till följd av den skärpning av lagstiftningen och dess tillämpningsregler, som infördes år 1987, har antalet asylsökande i Belgien fortsatt att minska. Antalet asylsökande under år 1988 beräknas till ca 4 800, jämfört med 6 000 personer under år 1987 och 7 500 år 1986.

Nära hälften av de sökande kommer från tre länder, nämligen Ghana (1 085), Indien (465) och Zaire (434). Sedan följer Turkiet (327), Jugoslavien (316), Pakistan (262), Iran (193) och Polen (164).

Under år 1988 fick 248 personer tillstånd att stanna enligt 1951 års flyktingkonvention. 1 447 fick slutgiltigt avslag medan 2 609 ärenden antingen fortfarande väntar på prövning eller har överklagats. Antalet asylsökande som får stanna av andra skäl än enligt Genève-konventionen betraktas som marginellt.

Allmänt tycks det föreligga en generös attityd gentemot flyktingar i Belgien, även om den höga arbetslösheten har lett många kommuner till att vägra att ta emot fler flyktingar.

### *Canada*

Canada är traditionellt ett av de stora invandringsländerna och mycket aktivt i det internationella flyktingpolitiska samarbetet. Invandringen till Canada är organiserad enligt ett detaljerat system, där man bl. a. kan väga in demografiska hänsyn. Inom ramen för detta system tar Canada varje år emot ett betydande antal flyktingar och personer i en motsvarande situation.

För år 1989 planerar man för en invandring av totalt mellan 150 000 och 160 000 personer, vilket innebär en ökning med 25 000 jämfört med år 1988. Andelen flyktingar beräknas uppgå till 23 000, varav 13 000 tas emot genom rent statliga åtgärder och resten antas bli föremål för omhändertagande i privat regi via frivilliga organisationer, vilka får viss ersättning

från staten. Därutöver räknar man med ett stort antal enskilda asylsökande. Den canadensiska regeringen bedömer att det totala antalet flyktingar och humanitära fall år 1989 kommer att bli över 30 000. Under år 1988 kom 31 000 enskilda asylsökande, bl. a. från Nicaragua och Sri Lanka.

I slutet av år 1988 beslöt den canadensiska regeringen om ikraftträdande av ett nytt system för hantering av ansökningar om asyl. En ny lagstiftning har införts, som bl. a. innefattar möjlighet att vid gränsen avvisa asylsökande till s. k. "safe third countries", något som alltså inte kunde ske enligt den hittills tillämpade ordningen. Detta förhållande hade lett till att balansen av icke behandlade asylärenden snabbt växte till en oacceptabel nivå (ca 85 000 ärenden vid tiden för omläggningen). En särskild plan har lagts upp för att arbeta undan denna ärendebalans parallellt med att den nya ordningen börjar tillämpas.

Arbetet med den nya ordningen och belutet om dess ikraftträdande har ackompanjerats av en bitvis het debatt i media, där inte minst de frivilliga organisationerna riktat stark kritik mot de genomförda förändringarna.

### Frankrike

Man beräknar att 34 352 personer sökte asyl under år 1988, jämfört med drygt 7 000 personer under år 1987.

Antalet beviljade ansökningar uppgick till 8 794, ungefär samma antal som år 1987. Väntetiden är dock i de flesta fall flera år.

### Statistik för år 1988

Kontinent	Antal sökande	Positiva beslut
Europa	8 915	2 166
Asien	8 377	5 037
Afrika	4 725	887
Sydamerika	2 236	642
Statslösa	99	62
<b>Totalt</b>	<b>34 352</b>	<b>8 794</b>

Av de afrikanska sökandena kom 4 255 personer från Zaire, 2 703 från Mali, 1 876 från Angola, 1 240 från Ghana och 988 från Republiken Guinea. Bland de asiatiska sökandena kom 1 570 från Vietnam, 1 416 från Kambodja, 1 377 från Laos, 1 343 från Sri Lanka och 814 från Pakistan. Den största europeiska flyktinggruppen kommer som tidigare från Turkiet (6 739 sökande). En kraftig ökning, jämfört med tidigare år, har skett av sökande från Mali. Dessa anses sällan ha tillräckliga skäl för att få flyktingstatus och de flesta får därför avslag på sina ansökningar.

Man räknar för närvarande med ca 11 000 icke avgjorda ansökningar.

Enligt franska myndigheter har man också problem med det stora antalet ogrundade asylansökningar samt med att ett stort antal av dem som får negativa beslut ändå stannar kvar i landet.

Det kan också noteras att det inte förs statistik över personer som får tillstånd av flyktingliknande skäl.



Med avseende på yttringar av främlingsfientlighet förekommer kontinuerligt rapporter i pressen om brott riktade mot invandrare. Någon särskild ökning av främlingsfientliga tendenser tycks å andra sidan inte ha ägt rum.

### *Förbundsrepubliken Tyskland*

Under år 1988 sökte sammanlagt 103 076 personer asyl i Förbundsrepubliken, vilket var nära en dubbling jämfört med år 1987 (57 379). Antalet asylsökande under år 1988 representerar den högsta siffran sedan år 1980.

De asylsökande fördelade sig på följande länder:

Polen	29 023
Jugoslavien	20 812
Turkiet	14 873
Iran	7 867
Libanon	4 233
Sri Lanka	3 383
Rumänien	2 634
Pakistan	2 390
Ungern	1 996
Palestinier	1 705

I genomsnitt tar asylförfarandet drygt ett år innan beslut fattas i första instans. Under år 1988 fattades beslut i första instans angående 88 530 personer, av vilka 7 621 fick asyl. Vid slutet av år 1988 fanns oavgjorda ärenden i första instans avseende nästan 98 000 personer.

Enligt den officiella statistiken finns för närvarande också 300 000 de facto flyktingar — dessa är alltså inte flyktingar enligt grundlagen men kan heller inte utvisas på grund av förhållandena i hemlandet.

Därutöver har man tagit emot väl över 100 000 (106 000 per den 31 augusti) s. k. aussiedlers, dvs. människor — företrädesvis från Östeuropa — som åberopar tysk härstamning och när detta accepteras automatiskt kan erhålla västtyskt medborgarskap.

Situationen har lett till att regeringen nu har beslutat att införa viseringsplikt för jugoslaviska medborgare samt för medborgare från 14 länder i tredje världen. Regeringen inför samtidigt krav på transitvisa för turkiska medborgare. Besluten måste godkännas av det federala parlamentets överhus, men förväntas träda i kraft i maj 1989.

Man har också kunnat notera nya yttringar av främlingsfientlig art, t. ex. i form av det högerextrema partiet Republikanernas valframgångar.

### *Grekland*

Hos den grekiska regeringen registrerades 826 asylsökande under år 1988, de flesta från Turkiet och Östeuropa. 236 positiva beslut fattades.

Hos UNHCR registrerades 7 470 personer totalt, varav 2 330 accepterats enligt Genève-konventionen, övriga fall väntar på beslut.

Av de 7 470 kom nära 4 000 från Östeuropa — företrädesvis Polen — och ca 1 800 från Mellersta Östern, främst då Iran och Irak. Ca 1 300 personer kom från olika afrikanska länder, med den överväldigande majo-

riteten från Etiopien. Ca 600, slutligen, kom från olika asiatiska länder, med Indien som dominerande land.

Skr. 1988/89: 82

En viss "modernisering" av utlänningslagsstiftningen planeras, i avsikt att framför allt reglera kriterier och procedurer vid behandling av asylansökningar. För närvarande finns knappast vad man kan kalla en adekvat procedur för behandling av asylansökningar. Vidare hoppas man att det nybildade grekiska flyktingrådet skall kunna leda till en förbättring av flyktingsituationen rent allmänt. I dagsläget är de asylsökande och flyktingarna beroende av hjälp från UNHCR, samt av den s.k. "svarta" arbetsmarknaden, för sin försörjning.

### *Italien*

Italien vidhåller fortsatt sin geografiska reservation till Genève-konventionen, dvs. att endast européer kan accepteras som flyktingar. Det finns heller ingen lagstiftning avseende flyktingmottagande.

Enligt UNHCR:s statistik finns det ca 1 200 mandatflyktingar i Italien, vilka alltså får hjälp av UNHCR. De största grupperna bland dessa är etiopier, somalier, iranier och irakier.

De flyktingar som erkänns av Italien är östeuropéer – främst från Polen, Tjeckoslovakien och Rumänien.

Det uppskattas att 422 personer fått politisk asyl medan 750 väntar på tillstånd att få emigrera till Nordamerika.

Italiens stora bekymmer utgörs av de uppskattningsvis 250 000 eller fler personer som uppehåller sig illegalt i landet. De flesta av dessa kommer från olika asiatiska och afrikanska länder.

### *Nederländerna*

Ett arbete som påbörjades under år 1987 med syfte att utarbeta en helt ny utlänningslag befinner sig i sitt slutskede och ett förslag väntas bli framlagt för parlamentet under våren 1989.

Under år 1988 sökte totalt 7 486 personer asyl i Nederländerna, vilket var en nedgång jämfört med år 1987 (ca 13 500 personer). De största grupperna var ghananer, etiopier, iranier, polacker och zaireaner. Under året gavs 686 personer asyl enligt Genève-konventionen och 267 personer fick stanna av andra skäl. Totalt väntade vid årskiftet 10 343 personer på beslut.

Det centrum för mottagande av asylsökande på flygplatsen Schiphol, som inrättades år 1986, stängdes i slutet av år 1988 efter ett beslut i högsta domstolen. Till följd av en i parlamentet snabbbehandlad lagändring kunde detta centrum åter öppnas i början av år 1989. Detta innebär att asylsökande, som anländer till Schiphol, får vänta där till dess att deras ansökningar är avgjorda.

Under år 1988 sökte 16 726 personer asyl i Schweiz. Detta är en ökning med 53 % jämfört med år 1987 trots att man från den 1 januari 1988 genomförde en skärpning av asyllagstiftningen.

Antalet asylsökande under år 1988 är det högsta sedan flyktingarna från Ungern kom år 1956. Över hälften av de asylsökande kommer från Turkiet (9 673) följt av Sri Lanka (1 516), Jugoslavien (818), Indien (730), Pakistan (659) och Libanon (529).

Av de asylsökande togs 14 440 om hand i de fyra särskilda centra som etablerades den 1 januari 1988. Resterande personer utgörs bl. a. av återföreningsfall.

680 personer erhöll asyl under år 1988 (jämfört med 829 under år 1987), varav 227 utgjorde återföreningsfall och 155 erhöll asyl av särskilda skäl. 8 844 asylsökande fick avslag på sina ansökningar, vilket innebär att genomsnittligt 7 % beviljades asyl i första instans. Asylsökande från Colombia (91 %) och från Afghanistan (82 %) har haft det högsta antalet beviljade ansökningar. Av de turkiska sökande beviljades endast 5,3 % asyl. Av dem som fått avslag på sina asylansökningar har 2 036 beviljats provisoriska uppehållstillstånd av humanitära skäl, 312 har tills vidare fått stanna enligt beslut av flyktingmyndigheten och en person hålls internerad.

Totalt avvaktar 30 063 asylansökningar (1988: 24 276) ett rättsligt avgörande, varav 6 218 ligger hos de kantonala myndigheterna, 12 648 hos flyktingmyndigheten och 11 197 hos den högsta besvärinstansen, justitie- och polisdepartementet.

De höga asylsökandesiffrorna tillsammans med presentationen av den strategieutredning avseende 90-talets asylpolitik, som den schweiziska regeringen arbetat med, kommer säkert att leda till en förnyad debatt av landets möjligheter att fortsätta den nuvarande asylpolitiken.

I sammanhanget kan det också nämnas att Schweiz sedan den 1 januari 1989 har infört en flyktingkvot på 1 000 personer per år.

### *Storbritannien*

under perioden januari – september år 1988 ansökte totalt 1 941 personer om asyl i Storbritannien. De största grupperna var turkar, iranier, irakier, sudaneser, pakistanser och lankeser. Under samma tid gavs 304 personer flyktingstatus medan 841 fick stanna av andra skäl. För närvarande väntar 8 582 personer på beslut.

### *Turkiet*

Turkiet tillämpar 1951 års Genève-konvention endast på personer som flytt på grund av händelser i Europa. Under år 1988 sökte något hundratal personer från Östeuropa asyl i Turkiet enligt denna konvention.

UNHCR i Ankara registrerar däremot personer, som enligt 1951 års Genève-konvention med tilläggsprotokollet (dvs. utan geografisk begränsning) är att betraktas som flyktingar.

Under år 1988 registrerades ca 5 500 personer hos UNHCR. Av dem som accepterades som flyktingar för överföring till tredje land – uppskattningsvis ca 2 500 (siffran är inte officiell) – var 85–90% iranier och resten irakier.

Av dem som accepterades av UNHCR var 25–30% vapenvägrare och desertörer, som inte strikt faller under 1951 års konvention, men som på grund av situationen i hemlandet står under UNHCR:s beskydd.

Det totala antalet iranier som uppehåller sig i Turkiet uppskattas till ca 400 000. Många försöker själva genom ambassader/generalkonsulat i Turkiet att få tillstånd att bosätta sig i tredje land. Det är endast en liten del som anmäler sig hos UNHCR.

I slutet av augusti och början av september år 1988 tog ca 56 000 irakiska kurder sin tillflykt till Turkiet. Turkiska myndigheter har inte gett dem formell flyktingstatus men ett de facto flyktingliknande skydd. Efter det att ca 18 000 överförts till Iran och ca 2 600 repatrierats till Irak befinner sig nu ca 36 000 i tre läger i Turkiet.

### *Ungern*

Ungern har sedan slutet av 1988 blivit ett mottagarland för flyktingar från framför allt Rumänien. Man räknar med att över 20 000 flyktingar har tagits emot och särskilda mottagningscentra har upprättats i landet. Ungern, som tidigare deltagit i UNHCR:s arbete som observatör, har beslutat att ansluta sig till 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll samt att ansöka om fullt medlemskap i exekutivkommittén.

### *USA*

USA har ett system för flyktingkvot där man från början anger indikativa siffror för de olika kontinenterna. Traditionellt har Asien och Sovjetunionen haft de högsta indikativa siffrorna även om en viss skiftning från Asien till fördel för Sovjetunionen kunde uppmärksammas under slutskedet av president Reagans regering.

De personer som kan omfattas av kvoten indelas i sex kategorier. Kategori ett omfattar bl. a. personer som befinner sig i omedelbar fara medan kategori sex avser flyktingar vars mottagande anses tjäna "nationens intressen". För budgetåret 1986/87 (det amerikanska budgetåret löper 1/10–30/9) uppgick den totala kvoten till 70 000 personer, för budgetåret 1987/88 till 87 500 och för budgetåret 1988/89 är kvoten satt till 94 000 personer.

Mot slutet av år 1988 hade USA ca 73 000 oavgjorda ansökningar avseende enskilda asylsökanden. Ca 8 500 negativa beslut hade fattats och ca 5 500 personer hade givits asyl.

Jämförelsevis kan nämnas att det för hela perioden juni 1983 – juni 1988 fattades ca 73 700 negativa och ca 28 400 positiva beslut avseende enskilda asylsökanden.

Under de senaste åren har man i USA fått en stor tillströmning av personer från El Salvador och Nicaragua. De flesta av dessa lever illegalt i

landet, vilket under året ledde till att de amerikanska myndigheterna erbjöd amnesti till dem som lät registrera sig. Många av de berörda el salvadoranerna och nicaraguanerna valde emellertid att hellre ansöka om asyl än att söka omfattas av amnestibeslutet.

USA förväntas delta i de s. k. konsultationerna mellan ett antal industrialiserade länder från och med det möte som är planerat till sommaren 1989 (se sid 28).

### *Österrike*

Antalet asylsökande i Österrike år 1988 uppgick till 15 790, dvs. en ökning med 4 384 jämfört med år 1987. De största grupperna kom från Ungern, Tjeckoslovakien, Rumänien, Polen, Iran, Turkiet och Jugoslavien.

Antalet flyktingar som fått flyktingstatus enligt 1951 års flyktingkonvention uppgick till 1 785 personer.

Det finns däremot ingen statistik gällande antalet asylsökande som fått tillstånd att stanna av andra skäl än enligt 1951 års konvention.

Antalet icke avgjorda ärenden per den 31 december 1988 uppgick till 9 072.

Ett snabbförfarande har införts beträffande administrationen av asylsökande från öststaterna – främst Ungern, Polen, och Jugoslavien – av innebörden att de asylsökande i första hand i ett informationsblad upplyses om att de har ytterst små chanser att beviljas asyl med hänsyn till förhållandena i deras hemländer och att de kan återvända utan konsekvenser för det fall de respekterar föreskrivna tidsramar.

Om den asylsökande ändå beslutar att fullfölja sin ansökan skall besked lämnas från första instans inom tre–fyra dagar, efter eventuellt överklagande från andra instans inom två veckor och slutligen efter eventuellt överklagande till högsta instans inom fyra veckor.

Av ungerska asylansökningar under år 1988 beviljades 1 % asyl, medan motsvarande siffra för polska ansökningar var 7 %. Som jämförelse kan noteras att 90 % av de rumänska asylsökande fått tillstånd att stanna.

## 4 Det internationella flyktingarbetet och Sveriges roll

### **Inledning**

Regeringens grundläggande inställning är att flyktingfrågorna endast kan lösas genom ett aktivt internationellt samarbete. Bevakningen av den internationella utvecklingen på området har därför varit intensiv och Sverige har både politiskt och genom biståndsinsatser kunnat reagera på nya och/eller förvärrade flyktingsituationer. Det totala svenska biståndet riktat till flyktingar och katastrofer, som skapar flyktingliknande situationer, har ökat. Sverige har fortsatt att spela en aktiv roll inom de främst berörda internationella organen, särskilt UNHCR. Försöken att utveckla ett konstruktivt samarbete kring bl. a. behandlingen av asylsökande och mottagandet av flyktingar med ett antal andra industrialiserade länder har fortsatt och utvecklats i positiv riktning. Grunden för Sveriges agerande är

strävan att fortsatt föra en generös och solidarisk flyktingpolitik. Våra reella möjligheter att påverka andra länder i en sådan riktning har dock visat sig begränsade.

Särskild vikt fästs givetvis vid det nordiska samarbetet, både inom och utanför Nordiska ministerrådet. Under det gångna året har samarbetet i flyktingfrågorna intensifierats och funnit fastare former.

### **Sambandet mellan utvecklingsbistånd och flyktinghjälp**

Endast begränsade resultat har hittills nåtts i tredje världen när det gäller att finna lösningar på flyktingproblem i bemärkelsen att flyktingarna frivilligt har kunnat återvända till sina hemländer eller bli självförsörjande i mottagarländerna. Under år 1988 har man dock i ett antal konfliktområden kunnat konstatera möjligheter till lösningar, ofta tack vara FN:s insatser. Många flyktingsituationer, i synnerhet i u-länderna, har haft en tendens att permanentas. Det är inte ovanligt att flyktingar vistas i läger år efter år utan någon lösning i sikte. De blir därför långvarigt beroende av värdlandets ofta knappa resurser och av utifrån kommande hjälp. På många håll pågår samtidigt utvecklingsprogram för landets egen befolkning, vilken ofta har ungefär samma hjälpbehov som flyktingarna. Man eftersträvar därför alltmer en integration av flyktinghjälp och utvecklingsbistånd. Sverige har i en rad olika sammanhang under senare år verkat för en utveckling i denna riktning.

Det råder nu ett brett samförstånd om att UNHCR bör ha fortsatt huvudansvar för nya flyktingsituationer men att organisationer inriktade på utvecklingssamarbete, inom och utom FN-systemet, bör uppmuntras till att snarast möjligt ta över hjälpprogrammen. UNHCR:s resurser skulle därmed kunna koncentreras på de mer akuta behoven i en flyktingsituation. Tanken är vidare att integrering av flyktingar i biståndsprogrammen skulle komma att medföra ett resurstillskott för värdlandet. UNHCR har samarbete med denna inriktning med bl. a. Världsbanken och UNDP.

### **Sveriges internationella bistånd till flyktingar**

UNHCR:s budget för 1988 års reguljära program uppgick till 420 milj. dollar. Flyktingkommissariens verksamhet finansieras nästan helt genom frivilliga bidrag från ett 20-tal regeringar. Endast ca 4–5 % av budgeten finansieras över FN:s reguljära budget.

Sveriges totala bidrag till UNHCR uppgick år 1988 till 159 milj. kr. Därmed är Sverige den sjunde största bidragsgivaren efter USA, Japan, EG, Förbundsrepubliken Tyskland, Storbritannien och Italien. Det reguljära bidraget uppgick till 110 milj. kr. Därutöver utgick extra bidrag på 49 milj. kr. till bl. a. UNHCR:s verksamhet i Afrika. För år 1989 är det reguljära bidraget 120 milj. kr. För åren 1990 och 1991 har regeringen föreslagit en höjning av det reguljära bidraget till 145 milj. kr.

Det svenska reguljära bidraget till UNRWA för år 1988 uppgick till 82 milj. kr. Sverige är därmed en av de största bidragsgivarna till UNRWA. För åren 1989 och 1990 har regeringen föreslagit en höjning av det reguljä-

ra bidraget till 100 milj. kr., varav 10 milj. kr. för UNRWA:s särskilda program på Västbanken och i Gaza-området.

Från anslagsposten Katastrofer m. m. har under året ca 400 milj. kr. tagits i anspråk för flyktingar och hemlösa. Medlen har kanaliserats genom FN-organ (UNHCR, UNRWA, UNICEF, WFP), Röda korset (Svenska röda korset, Rödakorsföreningarnas förbund och Internationella rödakorskommittén) samt genom svenska frivilligorganisationer som Evangeliska Fosterlands-stiftelsen, Diakonia, Rädda barnen och Lutherhjälpen.

Från anslagsposten Humanitärt bistånd i Latinamerika har ca 65 milj. kr. gått till flyktingar och hemlösa. Biståndet har lämnats genom UNHCR, svenska och internationella organisationer som Diakonia, Kyrkornas världsråd och World University Service samt till enskilda grupper och organisationer i mottagarländerna.

Vidare har från anslagsposten Humanitärt bistånd i södra Afrika under år 1988 uppskattningsvis 140 milj. kr. använts för flyktingprogram av olika slag. En större del har gått till befrielseörelsernas humanitära arbete för flyktingar från Sydafrika och Namibia. En del har gått till stipendie- och utbildningsprogram, t. ex. via FN-fonderna för södra Afrika.

Utöver vad som nu nämnts har i vissa fall delar av det svenska biståndet till FN-organ som WFP och UNICEF använts för flyktingprogram i FN-organens egen regi.

Under år 1988 användes enligt WFP:s beräkningar drygt två tredjedelar av det Internationella beredskapslagret av livsmedel för katastrofinsatser (IEFR) för flyktinghjälp. Det svenska bidraget till IEFR för budgetåret 1988/89 uppgick till 60 milj. kr.

Sveriges samlade bidrag under år 1988 till flyktingar och hemlösa världen över (utanför Sverige) kan därmed uppskattas till över 850 milj. kr. I siffran ingår bistånd till såväl flyktingar som hemlösa i en flyktingliknande situation, inom eller utom det egna landet.

### **Flyktingfrågorna i FN:s generalförsamling**

UNHCR:s verksamhet behandlas varje höst i FN:s generalförsamling. I ett anförande vid det 43:e mötet med generalförsamlingen, i november 1988, framhöll den svenske delegaten UNHCR:s grundläggande uppgift att svara för internationellt skydd av flyktingar. Samtidigt som Sverige välkomnade att 105 stater nu anslutit sig till 1951 års flyktingkonvention och/eller 1967 års protokoll om flyktingar uttrycktes oro över att många länder, särskilt i Asien och i Östeuropa, ännu inte gjort så, och därför riktades en vädjan till de stater vilka ännu inte anslutit sig. I anförandet konstaterades, att situationen för majoriteten av världens 15 miljoner flyktingar inte märkbart förbättrats under de senaste åren, men att politiska lösningar nu skymtade i vissa konfliktområden. Stor tillfredsställelse uttrycktes över världssamfundets ansträngningar att underlätta repatrieringen av afghanska flyktingar och över att generalsekreteraren vidtagit speciella åtgärder för att samordna hjälpinsatserna i Afghanistan. I anförandet behandlades flyktingproblemen i Södra Afrika, Centralamerika, Sydostasien och Afrikas Horn. Vidare framhölls UNHCR:s viktiga roll när det gäller att lösa de

tilltagande flyktingproblemen i Europa. Stor uppskattning uttrycktes över frivilligorganisationernas engagemang i det internationella flyktingarbetet, särskilt vad gäller utsatta grupper som flyktingbarnen och flyktingkvinnorna.

Generalförsamlingen antog en resolution till stöd för UNHCR:s verksamhet. Resolutionen hade bl. a. de nordiska länderna som medförslagsställare. Resolutionen bekräftar flyktingkommissariens grundläggande uppgift att svara för internationellt skydd av flyktingar och understryker behovet av gemensamma internationella insatser till förmån för det ökande antalet flyktingar och hemlösa. Vidare antogs resolutioner, vilka bl. a. hade de nordiska länderna som medförslagsställare, om internationella konferenser om flyktingar i Centralamerika (Guatemala City maj 1989) och om indokinesiska flyktingar (Genève juni 1989). En resolution om flyktingsituationen i enskilda länder i Afrika antogs också av generalförsamlingen.

Även UNRWA:s verksamhet behandlas årligen av generalförsamlingen. I ett gemensamt nordiskt anförande uttrycktes oro över de särskilda problem som möter UNRWA i Libanon, på Västbanken och i Gaza. Särskilt framhölls den oroväckande utvecklingen i Libanon, där antalet kidnappningar av UNRWA-medarbetare ökat. UNRWA:s finansiella läge, som för något år sedan såg ut att ha stabiliserats, såg åter dystert ut. De nordiska länderna uppmanade fler länder att visa solidaritet med de palestinska flyktingarna genom att ge bidrag till UNRWA.

## UNHCR

UNHCR upprättades år 1950 för att under en treårsperiod finna nya hem åt de europeiska flyktingarna efter andra världskriget. Sedan dess har nya flyktinggrupper tillkommit och UNHCR:s mandat har successivt förlängts med fem år i taget. UNHCR:s främsta uppgift har sedan starten varit att ge rättsligt skydd åt flyktingar, men inslaget av materiellt bistånd har ökat kraftigt med åren. Flyktingproblemen har under den senaste tioårsperioden nått en mycket stor omfattning och komplexitet. De större flyktingströmmarna har främst rört sig mellan u-länder. I flera av de krislägen som uppstått har UNHCR betraktats som den mest lämpliga organisationen för akuta hjälpinsatser för såväl flyktingar som andra hemlösa.

UNHCR har samarbete med flertalet av världens länder. De östeuropeiska staterna står dock hittills utanför UNHCR:s verksamhet och lämnar inte heller några finansiella bidrag till organisationen.

UNHCR:s arbete styrs av en exekutivkommitté som har följande 43 medlemmar:



Algeriet	Frankrike	Lesotho	Sverige
Amerikas	Förbunds-	Madagaskar	Tanzania
Förenta	republiken	Marocko	Thailand
stater	Tyskland	Namibia	Tunisien
Argentina	Grekland	Nederländerna	Turkiet
Australien	Iran	Nicaragua	Uganda
Belgien	Israel	Nigeria	Vatikanstaten
Brasilien	Italien	Norge	Venezuela
Canada	Japan	Pakistan	Zaire
Colombia	Jugoslavien	Schweiz	Österrike
Danmark	Kina	Somalia	
Finland	Libanon	Storbritannien	
		Sudan	

UNHCR brukar ange tre möjliga lösningar på ett flyktingproblem:

- frivillig repatriering
- integration i första asyllandet
- omplacering till tredje land.

UNHCR strävar alltid efter lösningar med bestående effekt. Hjälpen utformas i stor utsträckning så att den underlättar möjligheterna till självförsörjning i asyllandet. Om frivillig repatriering blir möjlig kan projekt med liknande syfte också initieras i ursprungslandet. I början av 1970-talet hade UNHCR möjlighet att använda upp till 85 % av sina samlade resurser till insatser med denna inriktning. Denna andel sjönk drastiskt med de många samtidiga flyktingströmmarna kring år 1980. Den senaste utvecklingen har lett till att endast 44 % av UNHCR:s resurser för år 1988 kunde användas till bestående lösningar.

UNHCR:s högkvarter ligger i Genève. Organisationen har ett 90-tal fältkontor. Ett av dessa, med Norden som sitt ansvarsområde, är förlagt till Stockholm. Sammantaget har UNHCR ca 1900 anställda. Sedan år 1986 är schweizaren Jean-Pierre Hocké FN:s flyktingkommissarie. Hans mandat förlängdes 1988 med tre år, dvs. till utgången av år 1991.

I det svenska anförandet vid exekutivkommitténs möte i oktober 1988 konstaterades att situationen för majoriteten av världens 15 miljoner flyktingar inte märkbart förbättrats under de senaste åren. Men politiska lösningar skymtar dock i vissa konfliktområden, ofta tack vare FN:s ansträngningar. Världssamfundets ansträngningar att underlätta repatrieringen av afghanska flyktingar tillmättes stor vikt av Sverige. Den svenska regeringen uttryckte också sin tillfredsställelse över att FN:s generalsekreterare vidtagit speciella åtgärder för att samordna hjälpinsatserna i Afghanistan.

I anförandet underströks också flyktingsituationen i södra Afrika och att Sydafrikas destabiliseringspolitik, med bruk av vapenmakt och ekonomiska påtryckningar mot grannländerna, försätter flyktingarna i södra Afrika i en särskilt sårbar situation. Världens länder måste i handling visa solidaritet med de miljontals offren för Sydafrikas apartheidpolitik och stödja flyktingkommissariens arbete i södra Afrika.

Sverige betonade vidare sitt starka stöd för den centralamerikanska fredsöverenskommelsen. Varaktiga lösningar på flyktingarnas problem

måste komma till stånd både i asylländerna och, för dem som väljer att frivilligt återvända hem, i deras hemländer.

Flyktingförhållandena i Sydostasien och på Afrikas Horn togs också upp, liksom den kurdiska minoritetens utsatta situation med hundratusentals kurdiska flyktingar i olika länder i Mellersta Östern. Vidare behandlades situationen i Europa med ett växande antal enskilda asylsökande. Med utgångspunkt från en lokal omröstning i ett svenskt samhälle (Sjöbo) betonades allas vårt ansvar när det gäller att aktivt arbeta mot främlingsfientlighet och rasism, och alla regeringars ansvar i detta hänseende. Slutligen berördes frivilligorganisationernas viktiga roll i det internationella flyktingarbetet, särskilt vad gäller arbetet med utsatta flyktinggrupper som kvinnor och barn.

## UNRWA

UNRWA upprättades år 1949 för att bistå de palestinska flyktingarna med oundgängliga förnödenheter och samhällsservice. UNRWA har med tiden kommit att få särskild betydelse för skolundervisningen bland palestinska barn. Till skillnad från UNHCR har UNRWA inget mandat när det gäller flyktingarnas rättsliga skydd.

Under åren har nya flyktingstrar tillkommit, framför allt efter juni – kriget år 1967 mellan Israel och arabstaterna. Det höga födelsetalet har därtill gjort att denna flyktinggrupp, som år 1948 uppgick till en halv miljon, idag är mer än fyra gånger så stor. Jordanien har det största antalet palestinska flyktingar, ca 870 000. Övriga finns på Västbanken och i Gazaområdet, i Libanon och i Syrien. Någon lösning på detta flyktingproblem kan knappast förväntas så länge konflikten mellan Israel och arabländerna består.

1988 års budget för UNRWA uppgick till 216 milj. dollar. År 1986 införde UNRWA ett nytt budgetsysteem med en rullande treårsplanering, vilket innebär att det belopp som budgeteras är ett absolut minimum för att genomföra planerade insatser. Nedskärningar i denna budget skulle leda till allvarliga konsekvenser för UNRWA:s program och flyktingarnas undervisning, hälsovård m. m. För år 1989 förutses en budget på 233 milj. dollar.

I november 1985 tillträdde italienaren Giorgio Giacomelli posten som UNRWA:s generalkommissarie. UNRWA:s högkvarter skall egentligen ligga i Beirut, men administrationen är sedan ett antal år, på grund av säkerhetsläget i Libanon, lokaliserad till Wien. UNRWA har fältkontor i sitt verksamhetsområde, vilket omfattar Jordanien, Libanon, Syrien, Västbanken och Gaza.

## Euoparådet

Inom Euoparådet bedrivs ett omfattande arbete för att säkerställa och stärka skyddet för flyktingar. Bland de överenskommelser, som har utarbetats inom Euoparådet, kan nämnas överenskommelserna om avskaffande

av viseringstvång för flyktingar samt om överförande av ansvar för flyktingar. Den senare överenskommelsen innehåller regler om staters skyldighet att utfärda dokument till en flykting som vistats i landet en viss tid.

Under de senaste åren har man i en särskild kommitté inom Europarådet – Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR) – ägnat särskild uppmärksamhet åt den s. k. första asylsökningsprincipen. Denna princip innebär att en asylsökande kan avslås antingen på den grunden att asyl redan beviljats i annat land eller på den grunden att det med fog kan antas att den asylsökande kan få en fristad i det land han eller hon först kom till (första asylsökningsprincipen). Under det gångna året har en majoritet inom kommittén slutligen enat sig om förslag till en överenskommelse som nu kommer att behandlas inom Europarådets berörda styrorgan.

Vid den tredje europeiska migrationsministerkonferensen, som hölls i Portugal i maj 1987, konstaterade ministrarna att mandatet för den europeiska migrationskommittén (CDMG) vidgats till att omfatta även flyktingars sociala villkor. Från svensk sida hävdas bl. a. att det är angeläget att bygga upp det europeiska samarbetet kring integrationsfrågor gällande flyktingar. Hittills har Sverige emellertid fått begränsat gehör hos andra berörda länder för dessa strävanden.

## ICM

Från att under en längre period framför allt ha varit en transportorganisation har *Intergovernmental Organization for Migration* (ICM) under senare år utvecklat ett antal program för bl. a. återvandring till utvecklingsländer av utbildade experter från de industrialiserade länderna, återvandring av flyktingar inklusive hjälp med integrations- och arbetsmarknadsfrågor, hjälp med återvandring och återanpassning av asylsökande som förvägrats uppehållstillstånd samt rekrytering av experter till medlemsländer. Slutligen är ICM fortfarande den främsta internationella organisationen när det gäller transport – inklusive hälsoundersökningar, social- och arbetsmarknadsrådgivning – av flyktingar och migranter. Ett antal nya medlemmar och observatörer från bl. a. Afrika, där ICM:s program är under utveckling, och Asien har anslutit sig till organisationen. Organisationen bedriver sedan en tid tillbaka en aktiv kampanj för att rekrytera nya medlemsstater samt för att förmå observatörsstater att anta medlemsstatus.

ICM bildades år 1951 och Sverige var medlem fram till år 1962. Sedan år 1980 innehar Sverige observatörsstatus.

Sverige anlitar ICM som transportorganisation för hitresande kvotflyktingar och deras anhöriga samt för återvandrande flyktingar. Sverige har också bidragit till, och aktivt medverkat i, ICM:s seminarier. Diskussioner om övrigt projektsamarbete pågår.

## EG

Inom EG förs, i anslutning till diskussionerna kring avskaffandet av de inre gränserna, en diskussion kring harmonisering av asylpolitiken m. m.

Det finns emellertid ännu inga färdiga förslag. Avskaffandet av EG:s inre gränser och frågan om var den yttre gränsen mot Norden skall gå är av största vikt för Sverige och övriga nordiska länder. Det är en uttalad nordisk ambition att bevara den nordiska passfriheten. Någon form av anpassning mellan de nordiska länderna och EG måste naturligtvis komma till stånd. Det är lika självklart att Sverige kommer att påverkas av en eventuell harmonisering av asyl- och flyktingpolitiken inom EG. Inom regeringskansliet följs diskussionerna inom EG noga och en fortlöpande analys av konsekvenserna för Sveriges räkning pågår. Detta sker också inom ramen för det nordiska flyktingpolitiska samarbetet. Den svenska utgångspunkten är att kunna bibehålla en generös och solidarisk flyktingpolitik.

### **Konsultationerna mellan ett antal västeuropeiska länder samt Australien och Canada**

Konsultationerna är ett forum mellan, för ögonblicket, tolv länder: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige och Österrike samt UNHCR kring frågor rörande asylsökande och flyktingar i Västeuropa och Nordamerika. Initiativet till denna process togs av Sverige i nära samarbete med UNHCR i november 1985, då den första konsultationen hölls i Stockholm. Hittills har fyra möten hållits.

Detta forum är värdefullt för en dialog mellan länderna och med UNHCR. Ett av målen är en uppslutning kring ett bevarande av de principer som 1951 års flyktingkonvention ger uttryck för. En stor del av konsultationernas arbete har tidigare utförts i arbetsgrupper. Dessa har under senare tid sammanförts i en övergripande ämbetsmannagrupp, som möts mellan de egentliga konsultationerna. Man har också påbörjat en serie expertseminarier i frågor som t. ex. asyl- och tillståndsstistik, metoder för att förkorta handläggningstiderna i asylärenden med bibehållen rättssäkerhet, länderinformation m. m. Verksamheten koordineras av en särskild samordnare inom UNHCR:s kontor.

Till det konsultationsmöte som beräknas äga rum i juni 1989 förväntas också Finland och USA att bli inbjudna.

Regeringen lägger stor vikt vid det arbete som görs inom ramen för dessa konsultationer.

### **Det nordiska samarbetet**

Inom det invandrar- och flyktingpolitiska området förekommer nordiskt samarbete på skilda nivåer och i flera olika samarbetsorgan. I flera avseenden har arbetet varit knutet till uppföljningen av *Nordiska rådets rekommendation nr 30/86 från år 1986* om nordiskt flyktingpolitiskt samarbete. De nordiska regeringarna är eniga om vikten av dialog, samråd och samarbete i dessa frågor. Det kommer att fortsätta oavsett att Nordiska rådets rekommendation avskrevs i samband med dess 37:e session i Stockholm nyligen.

Det nordiska flyktingpolitiska samarbetet på regeringsnivå bedrivs företrädesvis i den på svenskt initiativ bildade *nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor*. Gruppen har under det gångna året haft fyra möten. Verksamheten har successivt konsoliderats och breddats. Samrådsgruppen är ett forum för ömsesidigt utbyte av erfarenheter och synpunkter i aktuella frågor. Där kan nordiska hållningar i olika internationella frågor stämmas av. Gruppen arbetar också, som redan nämnts, med att analysera konsekvenser och formulera strategier för en nordisk hållning gentemot EG i frågor om visum-, asyl- och flyktingpolitik.

Inom ramen för samrådsgruppen har också, som ett led i det tidigare nämnda europeiska konsultationsarbetet, initiativ tagits till en gemensam nordisk kvot för iranier i Turkiet. Samrådsgruppen kommer under år 1989 bland annat att arbeta just med policyfrågor rörande ländernas flyktingkvoter. Under år 1989 innehar Sverige ordförande- och sekreterarskapet i gruppen.

Det *nordiska utlänningsutskottet* – vars ansvar primärt omfattar tillämpningen av den *nordiska passkontrollöverenskommelsen* – har regelbundna samrådsmöten med företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna, senast i december 1988. I dessa deltar också representanter för berörda departement, för Sveriges del arbetsmarknads- och utrikesdepartementen.

Genom den *nordiska kontaktgruppen för migrationsfrågor*, där Sverige f. n. innehar ordförandeskapet, har samarbetet rört bl. a. nordisk migrationsstatistik, jämställdhet för invandrarkvinnor, utvärdering av erfarenheter av integration av invandrare med utomeuropeisk bakgrund och information om flyktingars villkor. Under år 1989 kommer samarbetet att fortsätta med delvis nya initiativ.

Vid sidan härav förekommer årligen direkta kontakter och överläggningar, delvis tämligen operativt inriktade, mellan SIV och de motsvarande organ i de nordiska länderna, vilka svarar för själva mottagandet av flyktingar och asylsökande. Under den gångna perioden har detta i stor utsträckning kommit att gälla erfarenhetsutbyte kring de organisatoriska förändringar som företas i de olika länderna. Traditionellt ordnas varje år ett seminarium. För år 1988 var temat kulturmötesfrågor medan man under år 1989 avser att avhandla arbetsmarknads- och vuxenutbildningsfrågor.

### **De internationella frivilliga organisationerna**

Ett stort antal internationella frivilliga organisationer är också aktiva inom såväl flyktingbiståndets som flyktingpolitikens områden.

En sammanslutning av europeiska frivilliga organisationer, *ECRE*, har tidigare presenterat ett flyktingpolitiskt program för Europa, vilket har diskuterats inom ramen för det nordiska och det europeiska samarbetet samt inom UNHCR.

*International Council of Voluntary Agencies (ICVA)* är en sammanslutning av frivilliga organisationer med säte i Genève. ICVA spelar en aktiv

roll inom flyktinghjälpen och flyktingpolitikens områden, och flera av medlemsorganisationerna mottar också svenskt stöd.

Av de internationella frivilliga organisationer som mottar svenskt stöd kan framför allt tre nämnas.

*Internationella rödakorskommittén (ICRC)* är formellt en schweizisk organisation och arbetar efter de principer som nedlagts i Genève-konventionerna (den grupp av avtal som gäller behandlingen av sjuka, sårade, krigsfångar och civilpersoner under krig). ICRC:s arbete omfattar skydd och bistånd till krigsfångar och civila internerade, efterforskning av saknade personer, förmedling av familjemeddelanden samt informationspridning om Genève-konventionerna och numera också materiellt bistånd till nödlidande.

Sverige bidrog under år 1988 med sammanlagt 120 milj. kr. till ICRC:s operativa och reguljära budget.

*Kyrkornas världsråd (WCC)* erhåller sedan drygt tio år tillbaka SIDA-medel för insatser till främjande av skyddet av de mänskliga rättigheterna i Latinamerika. WCC samarbetar med i första hand kyrkliga organisationer i Latinamerika med verksamhet till försvar för de mänskliga rättigheterna.

Totalt har till WCC utgått svenskt stöd om 106 320 000 kr. under perioden 1983/84 – 1988/89.

*World University Service (WUS)* har sedan år 1975 mottagit bidrag från SIDA för sitt stipendieprogram för latinamerikanska flyktingar. WUS stipendieprogram bedrivs i 16 länder i Latinamerika. Totalt fick WUS bidrag om ca 15 milj. kr. under budgetåret 1988/89.

## 5 Den svenska utlänningslagstiftningen

### De gällande reglerna

Den svenska lagstiftningen beträffande flyktingar står i överensstämmelse med 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning. I 3 § UtIL återfinns en definition och en skyddsbestämelse rörande flyktingar som överensstämmer med konventionens. Bestämmelserna i 5 och 6 §§ UtIL om skydd åt krigsvägrare och åt personer som, utan att vara flyktingar, kan åberopa starka politisk-humanitära skäl för att få stanna i Sverige, ger skydd även åt personer som inte omfattas av flyktingkonventionen. Denna vidare asylrätt ligger i linje med vad UNHCR rekommenderat, men Sverige är ett av de få länder som har infört sådana bestämmelser i sin utlänningslag.

Den som på egen hand kommer till Sverige för att söka uppehållstillstånd här skall redovisa sina skäl för polisen redan vid gränsen. Polisen gör en första utredning för att kunna avgöra om den sökande skall avvisas eller om ärendet skall överlämnas till SIV för handläggning. Om den sökande anför politiska skäl, vilka inte är uppenbart oriktiga och inte kan lämnas utan avseende, skall ärendet överlämnas till SIV. Finner polisen däremot att skälen är uppenbart oriktiga eller att de kan lämnas utan avseende kan beslut fattas om avvisning. Beslutet får emellertid inte verkställas innan SIV underrättats om fallet och beslutat att inte överta ärendet. Om SIV

finner att polisens bedömning av de åberopade skälen är felaktig skall verket överta avvisningsärendet. Avvisningsbeslutet förfaller då. Den som riskerar att utvisas ur Sverige har möjlighet att få rättshjälp genom offentligt biträde.

För att inte nuvarande balanser av icke avgjorda asylärenden skall försvåra genomförandet av planerade reformer, har regeringen tillfälligt ändrat praxis i vissa asylärenden. Förändringen, som tillämpas från årsskiftet 1988/89, innebär att den som har ansökt om asyl *före den 1 januari 1988* får stanna i Sverige om inte särskilda skäl i det enskilda fallet talar däremot. Denna praxis tillämpas i de asylärenden där frågan om avvisning eller utvisning inte slutligt avgjorts. Den tillämpas däremot inte i s.k. verkställighetsärenden, dvs. i sådana ärenden där det redan föreligger ett slutligt beslut i asylfrågan och där den sökande således fått ett lagakraftvunnet besked om avvisning eller utvisning.

Sverige införde krav på visering för chilenska medborgare fr. o. m. den 1 januari 1989. Anledningen till beslutet var det betydande antalet chilenska medborgare som, utan egentliga politiska skäl, sökt sig till vårt land under de senaste åren. Det har vid granskningen av ansökningarna allt oftare visat sig vara omständigheter som beror på de ekonomiska och allmänna sociala förhållandena i Chile, som motiverat utvandringen. Många har av profitörer förletts att tro att de skulle få rätt att bosätta sig i Sverige.

Svenska myndigheter har sedan länge goda kontakter med chilenska oppositionspartier och medborgarrättsorganisationer och viseringsbeslutet föregicks av kontakter med dessa. Chilenare som är i behov av en fristad kan med hjälp av dessa organisationer ansöka om uppehållstillstånd i Sverige. I samtliga tidigare fall, där någon av dessa anmält att ett skyddsbehov förelegat, har tillstånd att komma till Sverige inom ramen för flyktingkvoten snabbt kunnat erbjudas. Detta kommer givetvis att gälla också i framtiden.

### **Förslag till ny utlänningslagstiftning**

Regeringen har i sin proposition 1988/89:86 helt nyligen presenterat förslag till en ny utlänningslag. Ändringarna syftar främst till att med en bibehållen rättssäkerhet åstadkomma en snabbare och rationellare ärendehantering.

I propositionen föreslås bl. a. ändrade handläggnings- och verkställighetsregler beträffande utlänningsärenden för att åstadkomma bättre överskådlighet samt enklare och effektivare tillämpning. De nuvarande bestämmelserna om övertagande och överlämnande av verkställighetsärenden upphävs. I stället skall det bli möjligt för en utlänningsärendes innehavare att ansöka om uppehållstillstånd. En sådan ansökan kan dock bifallas endast om det framkommer omständigheter som inte har prövats tidigare och om det föreligger grund för asyl eller andra synnerliga skäl. Vidare förutsätts att muntlig handläggning kommer att användas i större utsträckning än hittills i asylärenden. För att beslutsmotiveringarna skall kunna göras utförligare föreslås att uppgifter i skälen skall kunna sekretessbeläggas.

Invandrarverket föreslås bli första instans i alla asylärenden och i ärenden där en utlänning vistats i Sverige längre tid än tre månader. Om det är uppenbart att uppehållstillstånd inte kommer att beviljas skall invandrarverket enligt förslaget kunna förordna att avvisning får verkställas utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft.

En del av förslagen tar sikte på det ökande problemet med att utlänningar som kommer till Sverige saknar både identitetshandlingar och färdbiljetter. Sålunda föreslås att kroppsvisitation skall kunna ske i samband med inresekontroll. En utlänning, som är över 16 år, skall kunna tas i förvar om dennes identitet är oklar. Företag som transporterar en utlänning till Sverige föreslås få ökat ansvar för utredning av identitet m. m. Tanken är att transportföretaget under vissa omständigheter skall kunna åläggas skyldighet att ordna eller betala återresan.

I propositionen understryks att barn under 16 år även i fortsättningen skall kunna tas i förvar endast i undantagsfall. Barnens ställning stärks genom att det i lagen anges, att förvar endast kan komma i fråga om det föreligger en uppenbar risk för undanhållande och för att därigenom en förestående verkställighet, som inte bör fördröjas, blir äventyrad. Vidare måste det föreliggande synnerliga skäl för ett förvarstagande som skulle medföra att barnet skiljs från sina vårdnadshavare.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1989.

## 6 Flyktingar och asylsökande i Sverige

### Enskilt tillresta asylsökande

Liksom tidigare år är de på egen hand inresta personer, som ansöker om asyl vid gränsen eller efter ankomsten till Sverige, mångdubbelt fler än kvotflyktingarna (se nedan). Under år 1988 var det ca 19 600 personer inkl. barn som reste till Sverige och ansökte om asyl. Av dessa direktavvisades ca 3 000 av polismyndigheten och SIV beslutade att ej överta dessa ärenden. År 1987 var antalet asylsökande ca 18 000 varav ca 2 500 direktavvisades. De största grupperna asylsökande kom (liksom år 1987) från Iran och Chile.

Det största antalet, ca 5 000, kom under år 1988 från Iran vilket var något färre jämfört med året innan (ca 5 500). Under år 1988 fick ca 5 860 iranier uppehållstillstånd som flyktingar eller av liknande skäl. Under året har också ett antal minderåriga iranska barn kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare.

Trenden från tidigare år att göra sig av med passhandlingar, troligen för att försvåra en eventuell avvisning till tredje land, har hållit i sig.

Av de latinamerikanska länderna svarade Chile fortfarande för den största andelen asylsökande. Under år 1988 ansökte ca 3 400 personer om asyl i Sverige, vilket är en minskning jämfört med år 1987 då ca 4 000 chilensare ansökte om asyl. Under år 1988 beviljades ca 1 740 chilensare uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Antalet irakiska asylsökande har nästan fördubblats under år 1988. Antalet asylsökande uppgick till ca 1 150 personer mot ca 660 år 1987.



Under år 1988 beviljades ca 1 410 personer uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Statslösa och personer med okänt medborgarskap (oftast palestinier och andra personer från Libanon) har ökat under år 1988 och antalet sådana asylsökande uppgick till ca 1 450. Ca 1 180 personer beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda.

Omkring 760 libaneser ansökte om asyl under år 1988 vilket är en ökning med ca 150 jämfört med år 1987. Förutom statslösa och libaneser kommer från Libanon också personer som har sitt ursprung i Turkiet eller i Syrien. Under år 1988 beviljades ca 450 libaneser uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar eller därmed jämställda.

Antalet etiopier har minskat något jämfört med år 1987. Under år 1988 ansökte ca 1 090 etiopier om asyl jämfört med 1 240 år 1987. Ca 1 420 personer beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda personer.

Ett stort antal polska medborgare besöker Sverige varje år, men endast en liten del av dessa ansöker om asyl här. Antalet polska medborgare som beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda var under år 1988 ca 210, vilket är en minskning jämfört med år 1987.

Jämfört med övriga medborgare i Europa utgör andelen rumäner ett stort antal av dem som under år 1988 beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda. Antalet beviljade uppehållstillstånd för rumäner uppgick till ca 890 under år 1988, vilket innebär en ökning med ca 190 jämfört med år 1987. Antalet asylsökande rumäner har ökat sedan mitten av 1980-talet.

Antalet turkiska medborgare, som beviljats uppehållstillstånd av politiska eller humanitära skäl, var i stort sett oförändrat (ca 310) under år 1988, jämfört med året innan. Däremot har antalet asylsökande ökat till ca 860 och detta gäller framförallt under de sista månaderna, då många turkiska asylsökande kom via Polen till Sverige.

Asylsökande från Jugoslavien har ökat kraftigt under år 1988 jämfört med år 1987. De allra flesta är jugoslaver med albanskt ursprung och kommer från provinsen Kosovo. Under år 1988 kom ca 600 asylsökande och ca 140 jugoslaver beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda, vilket kan jämföras med ca 50 år 1987.

Antalet beviljade uppehållstillstånd för ungerska medborgare av politiska eller humanitära skäl har ökat med ca 80 under år 1988 och uppgick till ca 320. Antalet asylsökande ökade från ca 350 till ca 830.

Medborgare i Sovjetunionen, som beviljades uppehållstillstånd som flyktingar eller därmed jämställda, har mer än fördubblats under år 1988 och uppgick till ca 150 jämfört med ca 70 år 1987. Ca 160 personer sökte asyl.

En grupp som minskat kraftigt, när det gäller beviljade uppehållstillstånd, är medborgare i Bangladesh. Under år 1988 beviljades ca 40 tillstånd vilket kan jämföras med ca 120 året innan. Antalet asylsökande ökade däremot till nära 260.

Under år 1988 beviljades sammanlagt 16 125 personer uppehållstill-

stånd enligt 3, 5 eller 6 §§ utlänningslagen eller av humanitära skäl. Detta innebär en ökning med 1 756 personer jämfört med år 1987.

Skr. 1988/89: 82

De 16 125 utländska medborgare som fick uppehållstillstånd enligt 3, 5 och 6 §§ i utlänningslagen och enligt 31 § i utlänningsförordningen, samt de som tagits ut på kvoten, fördelar sig procentuellt enligt följande i jämförelse med år 1987:

	1987		1988	
	antal	%	antal	%
Kvoten	1 457	10,4	1 476	9,2
3 § i UtlL	2 326	16,6	3 698	22,9
5 § i UtlL	1 679	12,0	1 170	7,3
6 § i UtlL	5 374	38,2	5 984	37,1
31 § i UtlF	3 206	22,8	3 797	23,5
<b>Summa</b>	<b>14 042</b>	<b>100,0</b>	<b>16 125</b>	<b>100,0</b>

Härtill kommer de anhöriga till flyktingar och därmed jämställda personer vilka inrest tillsammans med eller i nära anslutning till dessa samt i bidragshänseende jämställts med dem.

	2 503	3 692
<b>Totalt</b>	<b>16 545</b>	<b>19 817</b>

Den utomnordiska invandringen till Sverige under 1986, 1987 samt under 1988 (vuxna och barn). Personer som har fått uppehållstillstånd.

	1986	1987	1988
Flyktingar m. fl. enligt 3, 5 och 6 §§ i UtlL och enligt 31 § i UtlF.	11 486 (49,9%)	14 042 (49%)	16 125 (48,4%)
Nära anhöriga (anknytningar)	9 670 <sup>1</sup> (42%)	12 387 <sup>1</sup> (43,2%)	15 093 <sup>1</sup> (45,3%)
däruv: 1) Anknnytning till flykting	1 491	2 503	3 692
2) Övriga anknnytningar	8 179	9 884	11 401
Arbetsmarknadsskäl	171 (0,7%)	222 (0,8%)	257 (0,8%)
Gäststuderande	464 (2%)	678 (2,4%)	855 (2,5%)
Adoptivbarn	1 244 (5,4%)	1 319 (4,6%)	1 003 (3,0%)
<b>Summa</b>	<b>23 035 (100%)</b>	<b>28 648 (100%)</b>	<b>33 333 (100%)</b>

Källa: Statens invandrarverk, tillståndsstatistik

*Kommentar:* Under år 1986 fick 23 035, under år 1987 28 648 och under år 1988 33 333 utländska medborgare uppehållstillstånd i Sverige. Under år 1988 fick ca 4 700 fler uppehållstillstånd i Sverige av olika skäl än under år 1987. Under år 1988 hade ca 15 100 personer fått stanna av nära anhörigskäl, ca 45% av alla beviljade uppehållstillstånd. Under år 1987 var andelen beviljade uppehållstillstånd av samma skäl ca 43%. Andelen beviljade uppehållstillstånd av flykting- och flyktingliknande skäl eller humanitära skäl är ungefär densamma år 1988 jämfört med år 1987.

Sedan år 1950 har Sverige haft ett av riksdagen beslutat system för kollektiv överföring av flyktingar genom s. k. flyktingkvoter. Sedan år 1973 har denna kvot varit generell (dvs. icke nationalitetsbestämd) och sedan år 1976 har den uppgått till ca 1 250 personer per år. Kvoten är avsedd att användas för uttagning av flyktingar eller andra personer som befinner sig i en särskilt utsatt situation och/eller för att ta hand om fall där UNHCR har särskilda svårigheter att finna ett lämpligt placeringsland. Det bör nämnas att den svenska kvoten inte är begränsad till flyktingar i ordets formella bemärkelse. Den kan nämligen också användas för personer, som är förföljda och befinner sig i fara, men ännu inte kunnat lämna sitt land. Kvoten har också kommit att användas för att utverka frigivning och utresa för personer som hålls som politiska fångar i sina hemländer. För dessa kategorier har kvoten bl. a. vid olika tillfällen använts i länder som Chile, El Salvador, Uruguay och Polen samt under år 1988 även i Colombia.

En mindre del av kvoten används också för handikappade och, under senare år, krigsskadade flyktingar samt tortyroffer.

Kvoten fastställs och används per budgetår. Antalet faktiskt överförda flyktingar fluktuerar från år till år, då uttagningsbeslut inte alltid omedelbart kan följas av utresetillstånd från det land där vederbörande vistas.

Ansvar för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige ligger hos SIV. Uttagning kan ske genom delegationsresor till olika flyktingläger eller genom att UNHCR eller svensk utlandsmyndighet för SIV presenterar enskilda fall som behöver en fristad i tredje land (s. k. dossieruttagning). Ärenden kan också initieras på ansökan av flyktingar eller någon organisation i Sverige. UNHCR:s önskemål avseende de svenska insatserna presenteras två gånger årligen gemensamt för SIV och motsvarande organ i de övriga nordiska länderna. Dessa samråder också sinsemellan om uttagnings- och mottagningsfrågorna. Samråd kommer från år 1989 också att regelmässigt ske mellan regeringarna i policyfrågor. Flertalet enskilda uttagningar sker i samråd med UNHCR. Undantag härifrån är uttagningen av personer fortfarande i hemlandet. Svenska utlandsmyndigheter ombesörjer mycket av det praktiska arbetet i samband med resan till Sverige, ofta i samarbete med ICM.

Vid sitt beslut om flyktingkvoten för budgetåret 1988/89 angav regeringen att uttagning i första hand borde ske i länder i sydvästra Asien. Vidare borde uttagning ske i Syd- och Centralamerika samt i viss utsträckning i Sydostasien. Därutöver fick i enstaka fall uttagning ske i övriga delar av världen. Den totala ramen på ca 1 250 personer omfattar ca 50 handikappade, inklusive krigsskadade och tortyroffer, som på ett tillfredställande sätt kan tas om hand i Sverige.

Under *kalenderåret* 1988 överfördes 1 476 personer till Sverige inom ramen för flyktingkvoten, vilket i stort sett är samma antal som kalenderåret 1987.

Uttagningen från Asien var störst av personer från Iran (753), Irak (96)

och Vietnam (94). Från Latinamerika har uttagning skett främst från El Salvador (245) och Chile (151).

Skr. 1988/89: 82

Av de 753 iranska kvotflyktingar, som reste in under år 1988, överfördes flertalet från Turkiet, Irak och Pakistan. Från Turkiet och Pakistan togs 317 iranier och 83 irakier ut vid tre delegationsuttagningar.

Totalt togs 94 flyktingar från Vietnam emot på flyktingkvoten. Inom ramen för Sveriges åtaganden att ta emot indokinesiska flyktingar som räddats på havet (DISERO/RASRO – UNHCR:s särskilda program för omplacering av indokinesiska s. k. båtflyktingar räddade till havs) beviljades tillstånd för 75 flyktingar från Vietnam.

Under år 1988 har därtöver 206 personer från Vietnam beviljats tillstånd för återförening med anhöriga i Sverige. Antalet personer som beviljats tillstånd att komma till Sverige har under en följd av år överstigit dem som tilläts resa ut ur Vietnam. För närvarande finns ca 700 personer med svenskt visum, som väntar på utresetillstånd från Vietnam.

Utrefrekvensen från Vietnam inom det särskilda utreseprogrammet (ODP) har dock ökat under år 1987 och 1988 efter att under flera år ha varit låg. 205 personer beviljades tillstånd för utresa till Sverige under år 1987 och 415 under år 1988. Bland dessa fanns 45 respektive 44 personer, som beviljats tillstånd på den särskilda återföreningskvoten. (Denna kvot har inte förnyats sedan år 1984).

#### Flyktingkvotens tillämpning under kalenderåret 1988

Ursprungsland	Inresta	Beviljade inresetillstånd
<b>LATINAMERIKA</b>	<b>447</b>	<b>508</b>
Chile	151	
Colombia	48	
El Salvador	245	
Honduras	3	
<b>ASIEN</b>	<b>964</b>	<b>1 002</b>
Irak	96	
Iran	753	
Libanon	7	
Pakistan	10	
Vietnam	94	
Statslösa/Palestinier	1	
Syrien	3	
<b>AFRIKA</b>	<b>7</b>	<b>16</b>
Angola	3	
Etiopien	3	
Kenya	1	
<b>EUROPA</b>	<b>58</b>	<b>29</b>
Rumänien	57	
Tjeckoslovakien	1	
<b>Totalt:</b>	<b>1 476</b>	<b>1 555</b>

Totalt har 33 handikappade flyktingar och 8 anhöriga till dessa under år 1988 överförts inom ramen för kvoten. De kom från Iran, Irak, Etiopien och Colombia. De flesta har under någon period vårdats på regionsjukhuset i Linköping.

Det kan, slutligen, nämnas att för den senaste formella rapporteringsperioden, dvs. *budgetåret* 1987/88, överfördes 1446 personer (varav 56 handikappade) till Sverige.

### Anhörigresor

SIV kan med stöd av förordningen om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige (1984:936) bevilja bidrag till flyktingar enligt 3 § UtL för anhörigas resor till Sverige. De anhöriga som omfattas är i första hand maka/make och barn under 20 år. Om synnerliga skäl föreligger kan även andra anhöriga komma ifråga. Bidraget är behovsprövat.

När beslut om bidrag fattas ordnas resorna hit på samma sätt som för kvotflyktingar, dvs. genom svensk utlandsmyndighet eller ICM.

Under år 1988 beviljades resor för 573 personer. De kom främst från Rumänien (188), Iran (148), Turkiet (47), Vietnam (40) och Etiopien (40).

Detta innebär en ökning jämfört med föregående år. Då beviljades resor för 546 personer.

Under år 1989 förväntas antalet ärenden fortsätta att öka.

Kostnaderna för beviljade bidrag till flyktingar för anhörigas resor var år 1988 1,8 milj. kr.

### Flyktingars och asylsökandes barn

I proposition 1988/89:100 redovisades situationen för flyktingars och asylsökandes barn, samt de åtgärder som redan vidtagits och vad som ytterligare kan behöva göras. Inledningsvis framhålls att särskilda insatser på området redan görs av såväl statliga myndigheter, kommuner och landsting som av frivilliga organisationer. I propositionen hänvisas också till socialstyrelsens rapport av den 1 augusti 1988, "Flyktingbarns behov av stödinsatser från socialtjänsten samt hälso- och sjukvården", som ett värdefullt underlag för kommuner och landsting i deras arbete med flyktingbarnen.

I asylärenden utfrågas barnens vårdnadshavare numera regelmässigt om barnen i samband med utredningen. Invandrarverket driver också ett projekt, vilket syftar till att ytterligare förbättra förhållandena för barn som vistas på flyktingförläggningar. Beträffande förvar av barn har jag, i propositionen om en ny utlänningslag, föreslagit att kriterierna för förvarstagande av barn skall preciseras ytterligare. Vidare måste förvarlokaler vara lämpliga och personalen måste ha kunskap om barn och barns utveckling.

Regeringen beslöt i oktober 1988 att ännu en förtroendeläkare skall tillsättas för att bedöma läkarintyg i utlänningsärenden. Denne/a skall ha barn- och ungdomspsykiatri som speciell kompetens. Regeringen tar vidare vid prövningen av utlänningsärenden särskild hänsyn till den förankring barnen fått genom skolgång i Sverige.

När det gäller de ensamma flyktingbarn, som kommer till Sverige, framhölls i budgetpropositionen bl. a. att det i många fall vore bättre för

dem att placeras i ett familjehem än på någon institution, under förutsättning att de därvid kan erbjudas en lämplig språklig och social miljö.

Det faktum att många av flyktningbarnen har haft en svår bakgrund får inte medföra att de generellt kategoriseras som personer som alltid skall behöva särskild omvårdnad. Tonvikten i samhällets åtgärder måste ligga inom den förebyggande verksamheten i förskolan, skolan, fritidsverksamheten och inom barnhälsovården. En viktig princip bör därvid vara att stödåtgärderna så långt som möjligt integreras i ordinarie verksamhet inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Värdefulla insatser för flyktningbarn har redan gjorts i ett stort antal kommuner och landsting. Erfarenheterna härifrån sprids nu bl.a. av invandrarverket och socialstyrelsen. Det bör därför i framtiden bli möjligt att ge särskilt stöd åt de flyktningbarn, som är i behov av det.

## 7 Omorganisationen av statens invandrarverk

Våren 1988 beslutade riksdagen om principerna för en ny organisation för statens invandrarverk (prop. 1987/88:158, SfU 28, rskr. 339). En proposition (1988/89: 105) om verksamhetens inriktning och resursbehov beslutades av regeringen den 23 februari 1989. Huvuddragen i den nya propositionen är följande.

SIV skall ha tre huvuduppgifter:

- central utlänningsmyndighet; tillstånds- och medborgarskapsprövningen
- statligt huvudmannaskap för mottagande av flyktingar och asylsökande
- central bevakning och samordning av åtgärder för invandrare och språkliga minoriteter; kontakter med invandrarnas organisationer.

Invandrarverkets *centrala organisation* skall omfatta tre huvudenheter för respektive tillstånds- och medborgarskapsfrågor, invandrar- och flyktingfrågor samt verksgemensamma funktioner. Dessutom skall det finnas en verksstab. S. k. utredningsslussar för handläggning av asylärenden inrättas i Mölndal och Helsingborg, i tillägg till de redan etablerade utredningsslussarna i Carlslund och Flen. Regionkontor skall inrättas i Sundsvall, Flen, Mölndal och Alvesta.

Asylsökande skall normalt hänvisas till en *utredningssluss* med viss förläggningskapacitet där asylutredningen görs. Till dessa utredningsslussar, där de sökande alltså bor under utredningen, koncentreras polisens utredningsresurser så att utredningen normalt skall kunna genomföras inom två veckor. I klara ärenden fattas beslut omgående. I ärenden, som inte är så klara att det är möjligt att ge den sökande tillstånd redan vid utredningsslussen eller att direkt avvisa vederbörande, skall invandrarverket normalt kunna fatta beslut inom sex veckor från det att polisens utredning är slutförd.

En asylsökande som inte har en bostad ordnad hos någon nära anhörig inkvarteras på s. k. *asylförläggning* till dess att frågan om han eller hon får stanna i landet är slutgiltigt avgjord.

Överklagade ärenden går vidare till regeringen som nu. Beslut skall

normalt kunna fattas inom totalt sex månader från det handläggningen påbörjades.

Vid *regionkontoren* administreras driften av förläggningar. Därifrån skall också det direkta samarbetet ske med kommunerna i fråga om förläggningsplatser och samordningen av utplaceringen av flyktingar i kommunerna. Verksamheten skall präglas av en *helhetssyn* som innebär att arbetet med mer långsiktiga integrationsfrågor skall ses i sammanhang med regionkontorens operativa uppgifter.

## 8 Förläggningsverksamheten

Invandrarverket driver i dag fem fasta förläggningar i Alvesta, Moheda, Hallstahammar, Flen och Landskrona samt nära 60 tillfälliga förläggningar. Dessutom finns det en fast utredningssluss för asylsökande i Carlslund i Upplands Väsby kommun samt en utredningssluss i anslutning till förläggningen i Flen. Av de 60 tillfälliga förläggningarna drivs ca 35 direkt av invandrarverket. De övriga drivs i annan regi, bl. a. drivs fyra förläggningar av Röda korset och en är kommunalt administrerad.

I och med omorganisationen kommer antalet fasta förläggningar att ökas till 18. De tillfälliga förläggningarna kommer att avvecklas i motsvarande mån.

För mottagandet av sjuka och handikappade flyktingar har invandrarverket tillgång till en mottagningsenhet inom Regionssjukhuset i Linköping (RIL). De flesta av de flyktingar som behandlas där bor på förläggningen i Moheda när de inte vistas på sjukhuset. Mohedaförläggningen har byggt upp en särskild enhet för handikappade flyktingar vilken arbetar kontinuerligt med RIL. Under år 1988 överfördes 33 handikappade flyktingar till Sverige. De flesta av dessa har under någon period vårdats på RIL. Sedan RIL-kliniken öppnades i januari 1986 har 240 flyktingpatienter vårdats där. Ca en tredjedel av dessa har varit kvotflyktingar, de övriga har kommit till Sverige som enskilda asylsökande.

Antalet personer som väntar på förläggningarna ökar ständigt. För närvarande finns det ca 14 000 flyktingar och asylsökande på förläggningarna. Merparten av dem som vistas på förläggning är asylsökande, som ännu inte fått något slutligt beslut i sitt ärende. Det finns dock ett ökande antal, för närvarande ca 5 000, flyktingar med uppehållstillstånd, som är kvar på förläggningarna på grund av svårigheterna att finna kommunplatser.

## 9 Det kommunala flyktingmottagandet

Kommunernas mottagande av asylsökande och flyktingar har ökat varje år sedan det nuvarande systemet för flyktingmottagande infördes. Nedan ges en överblick över det kommunala mottagandet sedan år 1985.

År	Avtal	Faktiskt mottagna	Antal kommuner
1985	8 737	14 232	137
1986	12 400	14 838	197
1987	14 282	18 686	245
1988	16 934	17 900 (ca)	265

Kommunerna får ersättning för sådan ekonomisk hjälp som, enligt 6 § socialtjänstlagen, lämnats till flyktingar och andra utlänningar vilka har beviljats uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl. Ersättning utgår för ekonomiskt bistånd under det år uppehållstillstånd beviljas samt ytterligare tre år. För ekonomiskt bistånd till sjuka och handikappade flyktingar och flyktingar som är över 60 år då de kommer till Sverige kan ersättning lämnas under längre tid än tre år. Biståndet är behovsprövat.

Sedan den 1 maj 1988 regleras det bistånd som lämnas till de asylsökande och vissa andra utlänningar som väntar på uppehållstillstånd i en särskild lag, lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m. fl. De stödformer som regleras i lagen är kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag.

Vidare får kommunerna för varje asylsökande och flykting, som man tar emot, en schablonberäknad summa som skall täcka kommunens normala extra kostnader. Utöver schablonersättningen kan särskilda bidrag också lämnas för vissa speciella ändamål såsom insatser för flyktingar med särskilda behov eller samarbetsprojekt mellan olika kommuner. Statens invandrarverk har vidare möjlighet att ge särskilda bidrag för insatser av projektkaraktär avsedda att bidra till att flyktingar snabbare kan få en egen försörjning. Sådana bidrag kan ges till kommuner som ökar sitt flyktingmottagande utöver gällande överenskommelse med invandrarverket. Sjukvårdshuvudmännen får ersättning för akut sjukvård, som lämnas för asylsökande, och för vissa särskilda vårdkostnader för flyktingar.

För närvarande pågår inom regeringskansliet en översyn av gällande ordning för ersättningar till kommunerna.

## 10 Arbetsmarknadsåtgärder och svenskundervisning

Det är väsentligt för flyktingars anpassning och integration i det svenska samhället att de så snabbt som möjligt får ett arbete och kan försörja sig själva. Flyktingar har rätt till arbetsmarknadsservice och arbetsmarknadspolitiska åtgärder så snart de fått sitt uppehålls- och arbetstillstånd. Huvudprincipen är att flyktingars, liksom övriga invandrades, situation på arbetsmarknaden skall lösas inom ramen för den allmänna arbetsmarknadspolitiken. I vissa fall kan emellertid särskilda åtgärder vara nödvändiga. Goda kunskaper i svenska är t. ex. en förutsättning för de flesta arbeten och för fortsatt utbildning på olika nivåer.

Lokal samverkan mellan arbetsförmedling, andra myndigheter – särskilt kommunens flyktingmottagning – och arbetsmarknadens parter är betydelsefull för att underlätta flyktingarnas integration.

I samverkan med SIV:s förläggningar sker en första kartläggning av



flyktingarnas utbildnings- och yrkesbakgrund redan under förläggningsvistelsen. Särskilda resurser har under budgetåret 1988/89 anvisats för rörliga arbetsförmedlingsinsatser i samarbete med förläggningarna. Därtill har särskilda medel ställts till arbetsmarknadsverkets förfogande för att, som ett led i ett utvecklingsarbete, användas för okonventionella insatser utanför det existerande regelverket. Dessutom har riksdagen beslutat om en förstärkning av arbetsmarknadsinstitutet med 50 tjänster för särskilda insatser riktade till flyktingar och andra invandrare. Därigenom kan olika vägar prövas för en snabb utslussning av flyktingar och andra invandrare på arbetsmarknaden.

En viktig och grundläggande åtgärd för att hjälpa flyktingar och andra invandrare att integreras i det svenska samhället är att tillhandahålla svenskundervisning. Lagen (1986:159, ändrad 1988:665) om grundläggande svenskundervisning för invandrare (grund-sfi) har nu varit i kraft i snart tre år. Statsbidragssystemet ändrades fr. o. m. den 1 juli 1988 för att bättre än tidigare kunna tillgodose kommunernas behov av resurser för den undervisning de är skyldiga att anordna. Påbyggnadsundervisning erbjuds genom studieförbunden och inom arbetsmarknadsutbildningen i samband med yrkesutbildning, yrkesinriktad rehabilitering och beredskapsarbete. I projekt som inleddes år 1986 har metoden prövats för varvning av sfi med arbetspraktik i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Försöksverksamhet med fördröjt rekryteringsstöd pågår.

Till följd av den ofta långa vistelsetiden i SIV:s förläggningar anordnas numera svenskundervisning redan på förläggningarna. SIV köper denna utbildning som uppdragsutbildning av studieförbund eller annan anordnare. Undervisningen skall i görligaste mån följa läroplanen för grund-sfi.

De flyktingar och andra invandrare som saknar eller har bristfälliga läs- och skrivkunskaper skall få sin grundläggande svenskundervisning inom ramen för grundutbildning för vuxna (grundvux).

Asylsökande får delta i undervisningen två månader efter det att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd.

Skolöverstyrelsen har inlett en utvärdering av den svenskundervisning som hittills bedrivits.

Regeringen har den 9 mars 1988 gett riksrevisionsverket i uppdrag att analysera om det, i det nuvarande systemet med svenskundervisning för invandrare, finns sådana hinder inbyggda att invandrarnas möjligheter att snabbt komma in i det svenska samhället försvåras och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag till vilka åtgärder som bör vidtas. Riksrevisionsverket skall även bedöma om de statliga bidrag, som utgår i samband med svenskundervisning, används på ett effektivt sätt.

## 11 Frivillig återvandring

I prop. 1988/89:100 behandlas vissa aspekter på återvandringsfrågorna. Där framhålls inledningsvis att flyktingar endast i mycket begränsad omfattning har återvandrat från Sverige och att inget tyder på att någon avsevärd förändring av detta förhållande skulle komma att ske. Nyanlända flyktingar bör förmås att inse betydelsen av att planera för en tillvaro i

Sverige, när det t. ex. gäller arbete, studier och kunskaper i svenska språket. En positiv integration i Sverige ger en flyktning de bästa möjliga förutsättningarna för framtiden vare sig han stannar i Sverige eller väljer att återvändra.

Återvandringen bör vara väl planerad och förberedd. Många enskilda organisationer spelar en viktig roll för att förbereda flyktingar inför återvandringen. Regeringen har därför föreslagit en ökning av de medel som står till SIV:s förfogande till avgränsade projekt. Enligt regeringens förslag skall SIV få i uppdrag att tillsammans med studieförbund och flyktingorganisationer medverka till att ytterligare underlag tas fram till studiecirkelmaterial om exilens villkor och återvandring. Bidrag föreslås även fortsättningsvis utgå för att ersätta kostnader för resa, uppehälle under resan samt vissa transporter för återvandrande flyktingar. Vidare föreslås att, inom ramen för det humanitära biståndet, program till stöd för flyktingar som återvandrat skall kunna finansieras.

Liksom flyktingpolitiken i sin helhet måste också återvandringsfrågorna anpassas till den faktiska utvecklingen och vara föremål för en kontinuerlig uppföljning.

Inom ramen för Sveriges deltagande i internationellt samarbete kommer därför återvandringsfrågor även i fortsättningen att ges stor uppmärksamhet.

Stöd till flyktingar som önskar återvända till hemlandet ges i form av resebidrag och regleras i förordningen SFS 1984:890. Resebidraget är behovsprövat och innefattar biljettkostnaden samt ett kontant belopp på 1 000 kr. per person, högst 5 000 kr. per familj, för kostnader i samband med resan och uppehälle under första tiden efter ankomsten. Resebidraget administreras av SIV.

Resebidrag kan även beviljas till flyktingar som vill bosätta sig i annat land än hemlandet.

Personer som kommit till Sverige som flyktingar, men därefter blivit svenska medborgare, omfattas ej av förordningen.

Återvandring med stöd av resebidrag har i första hand skett till länder i Latinamerika, främst till Uruguay, Argentina och Bolivia, efter det att demokratiska regimer tillträtt i dessa länder.

Antalet bidrag var som högst åren 1984–85, men därefter har inströmningen av ansökningar successivt avtagit. Från år 1985 till år 1988 gick antalet personer, som beviljades resebidrag, ner till hälften, framför allt beroende på att återvandringen till Uruguay minskat avsevärt.

Medan återvandringen till övriga Latinamerika avtagit har antalet personer som återvandrat till Chile ökat. Under år 1988 var mer än hälften av dem, som återvände med resebidrag, chilensare. Även iranska flyktingar återvandrar nu i större utsträckning.

Destinationsland	1986	1987	1988
Argentina	30	6	1
Bolivia	22	25	2
Chile	74	92	117
Iran	—	4	28
Uruguay	75	22	12
Övriga	40	35	28
	<b>241</b>	<b>184</b>	<b>188</b>

Kostnaderna för beviljade resebidrag uppgick år 1988 till 1,9 milj. kr.

#### Detaljredovisning av bidrag till återvandring 1988

Antal	Vuxna	Barn	Totalt antal
Argentina	1		1
Bolivia	2		2
Chile	62	55	117
Iran	14	14	28
Uruguay	6	6	12
Övrigt	14	14	28
Summa	99	89	188

## 12 De svenska frivilliga organisationerna

De svenska frivilliga organisationer som är mest aktiva inom flyktingpolitikens och flyktingbiståndets områden deltar i det av regeringen tillsatta flyktingpolitiska rådet. Dessa är: Amnesty internationals svenska sektion, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser, Svenska röda korset och Sveriges frikyrkoråd (Diakonia). I Sverige samarbetar dessa organisationer regelbundet inom frivilligorganisationernas samarbetsgrupp i invandrar- och flyktingfrågor. Några av dessa, samt även andra svenska frivilliga organisationer, får också statligt stöd i olika former för sin verksamhet bland flyktingar, framför allt i tredje världen.

I det följande redovisar de organisationer som deltar i regeringens flyktingpolitiska råd sin verksamhet.

### Amnesty internationals svenska sektion

Amnesty international (AI), som finansierar sin verksamhet helt med egna medel, motsätter sig att personer sänds från ett land till ett annat, där risk finns att de blir samvetsfångar, utsätts för tortyr eller döms till döden/avrättas. Mot denna bakgrund distribueras fortlöpande via det svenska sekretariatet till berörda myndigheter, organisationer och advokater, aktuell dokumentation om situationen beträffande mänskliga rättigheter i många länder.

I flera fall vände sig den svenska sektionen under år 1988 till svenska myndigheter med en vädjan om att asylsökande inte skulle utvisas till länder där ovannämnda risker enligt AI inte kunde uteslutas. Detta arbete har skett i nära samråd med den asylsökandes advokat.

Förutom det centrala sekretariatets två flyktingsamordnare, som får hjälp av ett antal frivilliga medarbetare, bl. a. juris studerande, finns ett regionalt kontaktnät med 20 flyktingombud i lika många distrikt landet runt. Deras huvudsakliga uppgifter är att på regional nivå vara kontaktpersoner i flyktingfrågor, hålla sig väl underrättade om den aktuella flyktingpolitiken samt att förmedla AI:s landmaterial. På motsvarande sätt har flera av sektionens, för närvarande 330, arbetsgrupper valt att också lokalt arbeta med bl. a. dessa frågor.

### **Rädda barnen**

Rädda barnen är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation som stöds av över 200 000 medlemmar, faddrar och regelbundna givare. Organisationen har konsultativ status under ECOSOC (Förenta Nationernas Ekonomiska och Sociala Råd).

Rädda barnen är en folkrörelse som kämpar för barns rättigheter. Rädda barnen arbetar med bistånd i en rad utvecklingsländer och med opinionsbildning för barns rätt utifrån grundtankarna i Förenta Nationernas deklaration om barnens rättigheter. I linje härmed verkar Rädda barnen för att försvara barnens rättsliga ställning och skydd vid asylprövning.

Rädda barnen lämnar i begränsad utsträckning juridiska råd i asylärenden och bevakar flyktingbarnens rättigheter. Organisationen söker också genom sociala insatser underlätta flyktingbarns anpassning till det svenska samhället så att deras möte med Sverige blir så positivt som möjligt. Härutöver bedriver Rädda barnen opinionsbildningsarbete kring flyktingfrågor, framför allt de som berör barns rättigheter.

### **Svenska flyktingrådet**

Svenska flyktingrådet (SvFR) har till ändamål bl. a. att verka för en solidarisk och human flyktingpolitik samt att verka för goda etniska relationer. SvFR skall öka kunskapen om och förståelsen för flyktingskapet och de förhållanden som tvingar människor på flykt. Medlemmar är riksorganisationer, lokalavdelningar av sådana samt enskilda. Kommunalt flyktingarbete sker genom lokala arbetsgrupper. SvFR arrangerar kurser och seminarier samt medverkar i utbildningsverksamhet anordnad av andra. SvFR ger också råd åt asylsökande och flyktingar. Samverkan sker med svenska och internationella organisationer. Verksamheten bedrivs helt genom frivilliga insatser.

### **Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser**

Ansvar för Svenska kyrkans invandrar- och flyktingarbete i Sverige ligger inom nämnden för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser (MEF), vars ordförande är ärkebiskopen. MEF har en särskild kommitté för invandrar- och flyktingfrågor. Inom MEF:s kansli finns två tjänster för dessa frågor. På regionalplanet, motsvarande kyrkans stift, finns det invandrar- och flyktingkommittéer samt stiftsadjunkter, vilka ansvarar för arbetet. De skall bedriva utbildningsverksamhet samt hålla sig välinformerade om

svensk invandrar- och flyktingpolitik och vara MEF:s kontaktpersoner på regionalplanet. Svenska kyrkan har som målsättning att socialt och mänskligt stödja flyktingarna i alla led, från den inledande tillståndsprocessen till integrationen i det svenska samhället. Ambitionen är också att genom närvaro underlätta flyktingarnas förläggningstvistelse. Under år 1989 skall en stiftsadjunkt tillsättas på Arlanda flygplats. Denne skall bl. a. bedriva social verksamhet bland de asylsökande. Från Lutherhjälpen distribueras via MEF, till MEF:s kontaktpersoner på regionplanet, ca 300 000 kr. årligen. Medlen används till repatrieringsbidrag, bidrag till rättshjälp, viss typ av projektverksamhet etc.

Svenska kyrkan samarbetar, på alla plan, med andra samfund och folkörelser. Internationellt samverkar Svenska kyrkan i dessa frågor med Kyrkornas världsråd och Churches Committee for Migrants in Europe, (CCME).

### **Svenska röda korset**

Svenska röda korset (SRK) bedrev under år 1988 ett omfattande flyktingarbete såväl nationellt som internationellt. Det internationella arbetet skedde i samarbete med bl. a. den internationella Rödakorskommittén, den internationella Rödakorsfederationen och FN:s flyktingkommissarie.

Särskilt omfattande insatser har skett för att bistå mozambikanska flyktingar i Malawi och Zambia. Likaså är de svenska bidragen till arbetet bland flyktingar i Centralamerika och Pakistan av stor betydelse. SRK försöker såväl genom federationen i Genève som i sina bilaterala kontakter med systerföreningar i olika länder medverka till att dessa ser till att arbetet för att hjälpa flyktingar får ökad vikt i konkurrensen bland andra angelägna behov.

I Sverige fortsatte det omfattande stödarbetet med rådgivning m. m. till det växande antalet asylsökande. 380 ärenden handlades av SRK:s jurister under året. Vidare handlade SRK 660 ärenden rörande ekonomisk och annan hjälp till familjeåterförening. De ekonomiska bidragen uppgick till 1 milj. kr. Därutöver utväxlades 650 familjemeddelanden mellan anhöriga i Sverige och krigsfångar och politiska fångar i olika länder, främst Iran och Irak. 410 efterforskningar genomfördes för att spåra personer som splittrats från sina familjer till följd av konflikt eller flykt.

Inom det lokala flyktingmottagandet växte antalet medverkande kommuner och Röda korset har nu ett 50-tal internationella träffpunkter runt om i landet.

Under året startades ytterligare tre flyktingförläggningar i SRK:s regi i Hagfors, Söderfors och Sävsjö. Tillsammans med Sandviken-förläggningen ger de plats för ca 1 000 flyktingar/asylsökande.

### **Sveriges frikyrkoråd/Diakonia**

Sveriges frikyrkoråd (SFR) och De fria samfundens råd (SFR/SAMRÅD) består av tolv kristna, från staten fristående trossamfund. Dessa kyrkors

gemensamma insatser bland invandrare och flyktingar sker genom invandrar- och flyktingavdelningen, som leds av ett utskott med representation även från invandrarnas trossamfund.

De internationella insatserna förmedlas genom Diakonia, som är samfundens gemensamma organ för katastrof-, utvecklings- och biståndsinsatser i tredje världen. Genom Diakonia genomfördes också omfattande flyktingprogram, framför allt i Latinamerika, Centralamerika och Mellerta Östern.

Diakonia samverkar också med Sociala missionen i ett projekt till stöd för frivillig återvandring, främst till Latinamerika.

Genom Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfundet (SST), som är en speciell nämnd utsedd av regeringen, fördelas statsbidrag till 36 trossamfund, av vilka ett 25-tal har medlemmar med i huvudsak invandrar- och flyktingbakgrund.

Dessa samfund har en nära samverkan, både organisatoriskt och praktiskt, med SFR:s invandrar- och flyktingavdelning. Bland annat genomförs kurser och konferenser för förtroendevalda och anställda inom invandrarnas trossamfund, information till svenskar om invandrare och flyktingar, rådgivning och kurativa insatser för flyktingar och asylsökande, liksom utbildningsinsatser av olika slag. Ett treårsprojekt under beteckningen "Församlingen som internationell mötesplats" initierades under år 1987. Projektet syftar till att stärka församlingars kunskap och engagemang för flyktingar.

En särskild konsultationsgrupp – Samfundens Arbetsgrupp för minoriteters ställning i Sverige (SAMS i Sverige) – bearbetar frågor kring rasism, främlingsfientlighet och minoriteters rättigheter.

Invandrar- och flyktingavdelningen samverkar internationellt med en rad organisationer, bl. a. Churches Committee for Migrants in Europe (CCME), ett organ som tillkommit på initiativ av Kyrkornas världsråd. Nära samverkan sker också med European Consultation on Refugees and Exiles (ECRE).

### 13 Opinionsbildande verksamhet

En kommission mot rasism och främlingsfientlighet (A 1987:05, dir 1987:40) tillsattes hösten 1987 och har nyligen (mars 1989) avlämnat sin slutrapport. I kommissionen, som letts av Metallarbetareförbundets ordförande Leif Blomberg, ingår representanter för riksdagspartierna. En expertgrupp under ordförandeskap av diskrimineringsombudsmannen Peter Nobel har varit knuten till kommissionen. Kommissionens uppgift har varit att pröva vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet samt att stimulera till sådana åtgärder. En stor del av arbetet har avsett informationsinsatser och bidrag till projekt av olika slag. För dessa ändamål har kommissionen disponerat 12 milj. kr.

Det samarbete mellan folkrörelserna som inleddes på min företrädares initiativ i form av en vänskapsvecka har fortsatt.

Med hjälp av de särskilda medel, som jag har till mitt förfogande för

opinionsbildande verksamhet, har ett antal aktiviteter och projekt kunnat genomföras.

En konferens med invandrarorganisationernas ungdomsansvariga hölls i april 1988 för att diskutera invandrarungdomarnas levnadsvillkor jämfört med andra ungdomars. Under konferensen utarbetade deltagarna rekommendationer. Dessa följdes upp på en ny konferens i december 1988, då ansvariga myndigheter och organisationer redovisade hur de såg på rekommendationerna.

För att sprida kunskap om invandrare och flyktingar har arbetsmarknadsdepartementet givit ut skriften "Svensk invandrar- och flyktingpolitik", vilken ger en översiktlig bild av den nuvarande invandringens sammansättning, gällande regler m. m. Boken har distribuerats gratis till stora delar av samhället i en upplaga av 60 000 exemplar.

En undersökning görs för närvarande av massmedias rapportering av invandrar- och flyktingfrågor under perioden juli 1985 till december 1988, med avsikt att granska eventuella perspektivskiftet och tendenser i mediernas invandrar- och flyktingbevakning under senare år.

Inom skolan bedriver SIV fortbildning av skolpersonal i flykting- och invandrarfrågor. Speciell tonvikt läggs på kulturmöteskunskap, attitydberedning och metodutveckling för opinionsbildning och internationellt synsätt i undervisningen. Utvecklingsarbetet sker i samarbete med skolor, lärarhögskolor, länskolnämnder och fortbildningsavdelningar. Det resulterar bl. a. i produktion och distribution av läromedel, handledarmaterial och dokumentation till stöd för skolans undervisning om etniska relationer. Med stöd av kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet bedrivs ett utvecklingsprojekt som syftar till uppbyggnad av länsvisa kontaktnät av resurspersoner i skolan för arbete med opinionsbildning och etniska relationer.

Försöksverksamhet för en ökad spridning av opinionsbildande insatser lokalt och regionalt har initierats och sker parallellt med regionaliseringen av SIV:s verksamhet. Insatserna i det kommunala flyktingmottagandet koncentreras till nya mottagningskommuner. Detta sker i första hand genom stöd, rådgivning, personalfortbildning samt metod- och erfarenhetsförmedling. Vid akuta fall av etniska motsättningar eller komplexa kulturrelaterade situationer utgör SIV:s arbetsgrupp för etniska relationer en beredskapsresurs för enskilda kommuner.

Genom särskilda bidrag engageras folkrörelserna i kommunernas flyktingmottagande både i opinionsbildande och kontaktskapande syfte.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har också en viktig roll när det gäller att bilda opinion för bättre etniska relationer. DO:s uttalanden och aktiviteter i diskrimineringsfrågor har rönt ett stort intresse i massmedia. DO bedriver också utbildnings- och informationsverksamhet, framför allt riktad till personal på invandrarområdet.

## 14 Avslutning

Sverige har fortsatt att driva en solidarisk och generös flyktingpolitik. I dagens värld domineras bilden – trots ett antal ljuspunkter – av orättvi-

sor, förtryck av de mänskliga rättigheterna, krig och förföljelse. I den situationen är, enligt min mening, en generös och solidarisk flyktingpolitik, tillsammans med aktiva strävanden för att bevara respekten för de mänskliga rättigheterna, den enda moraliskt försvarbara politiken. Sveriges tradition i detta avseende måste bibehållas.

Skr. 1988/89: 82

## 15 Hemställan

Jag hemställer

att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i det föregående har anfört om flyktingpolitiken.

## 16 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar i enlighet med hennes hemställan.



## Förteckning över förkortningar (i bokstavsordning)

Skr. 1988/89: 82

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AT	Arbetsstillstånd
CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/ Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingar
CDMG	European Committee on Migration/ Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
DISERO/RASRO	Disembarkation resettlement offers/Rescued at sea resettlement offers/ UNHCR:s särskilda program för omplacering av s. k. båtflyktingar från Indokina räddade till havs
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd
EG	De europeiska gemenskaperna
ECRE	European Consultation on Refugees and Exiles
ICM	Intergovernmental Organization for Migration/ Mellanstatliga migrationsorganisationen
ICRC	International Committee of the Red Cross/ Internationella rödakorskommittén
ICVA	International Council of Voluntary Agencies/ Internationella rådet för frivilliga organisationer
IEFR	International Emergency Food Reserve/ Internationella beredskapslagret av livsmedel för katastrofinsatser
ILO	International Labour Organization/ Internationella arbetsorganisationen
OAU	Organization of African Unity/ Organisationen för afrikansk enhet
ODP	Orderly Departure Programme
SAMS-gruppen	Invandrarverkets arbetsgrupp mot etnisk diskriminering
SIV	Statens invandrarverk
UNBRO	United Nations Border Relief Operation/ FN:s hjälporganisation för flyktingar vid den thaikampucheanska gränsen
UNICEF	United Nations Children's Fund/ FN:s barnfond
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ FN:s flyktingkommissarie
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/ FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar
UAT	Uppehålls- och arbetsstillstånd

UT	Uppehållstillstånd
UtlF	Utlänningsförordningen
UtlL	Utlänningslagen
WCC	World Council of Churches/ Kyrkornas världsråd
WUS	World University Service
WFP	World Food Programme/ Internationella livsmedelsprogrammet
WHO	World Health Organization/ Världshälsorganisationen

	sid.
1 Inledning .....	2
2 Den svenska invandringspolitiken .....	3
Den utomnordiska invandringen till Sverige .....	3
Arbetskraftsinvandring .....	4
Anhöriginvandring .....	4
Övrig invandring .....	5
Viseringspraxis .....	5
Invandringen till Sverige år 1988 .....	6
3 Flyktingsituationen i världen .....	6
Antalet flyktingar .....	6
Flyktingsituationen i tredje världen .....	8
Flyktingar och asylsökande i Europa, Nordamerika och Oceanien ..	12
4 Det internationella flyktingarbetet och Sveriges roll .....	21
Inledning .....	21
Sambandet mellan utvecklingsbistånd och flyktinghjälp .....	22
Sveriges internationella bistånd till flyktingar .....	22
Flyktingfrågorna i FN:s generalförsamling .....	23
UNHCR .....	24
UNRWA .....	25
Europarådet .....	26
ICM .....	27
EG .....	27
Konsultationerna mellan ett antal västeuropeiska länder samt Australien och Canada .....	28
Det nordiska samarbetet .....	28
De internationella frivilliga organisationerna .....	29
5 Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning .....	30
De gällande reglerna .....	30
Förslag till ny utlänningslagstiftning .....	31
6 Flyktingar och asylsökande i Sverige .....	32
Enskilt tillresta asylsökande .....	32
Organiserad överföring av flyktingar (flyktingkvoten) .....	35
Anhörigresor .....	37
Flyktingars och asylsökandes barn .....	37
7 Omorganisationen av statens invandrarverk .....	38
8 Förläggningsverksamheten .....	39
9 Det kommunala flyktingmottagandet .....	39
10 Arbetsmarknadsåtgärder och svenskundervisning .....	40
11 Frivillig återvandring .....	41
12 De svenska frivilliga organisationerna .....	43
13 Opinionsbildande verksamhet .....	46
14 Avslutning .....	47
15 Hemställan .....	48
16 Beslut .....	48
Förteckning över förkortningar .....	49

